

RAPPORT 2:2020



Roar Eilertsen og Paul Bjerke

Markedet overtar

Konsekvenser av jernbanereformen



Forord

Valget i 2021 vil få enorm betydning for utviklingen av norsk jernbane-sektor. Hvis de blå vinner, vil jernbanereformens omfattende oppsplitting og markedsgjøring fortsette. Hvis de rødgrønne vinner vil politikken bli lagt om, og videre fordyrende og byråkratiserende konkurranseutsetting bli stoppet. Med mer høyrepolitikk er konsekvensene for de mange tusen ansatte i sektoren usikker, og det er store sjanser for at passasjerene må betale mer for å reise med tog.

I denne rapporten belyser vi både hva som har skjedd så langt etter at reformen ble innført fra 1. januar 2017, hvilke planer som foreligger, og erfaringer med tilsvarende politikk i andre land. Og vi viser hvordan de mange titalls milliarder kronene som hvert år bevilges til jernbaneformål brukes. Rapporten konsentrerer seg om persontrafikken med tog. Gods med tog ble konkurranseutsatt fra 2008, som følge av EUs jernbanepakke 2, og blir ikke berørt her.

I arbeidet med rapporten har vi snakket med ledelse og tillitsvalgte i jernbanen, vi har studert budsjettdokumenter og årsrapporter, og vi sammenfatter internasjonal forskning på erfaringer med konkurranse-utsetting av jernbanen. Tusen takk til alle som har stilt opp, brukt tid på oss og delt kunnskap med oss.

Rapporten er utarbeidet av undertegnede i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra Norsk Jernbaneforbund. Takk til ledelsen i NJF, som på en utmerket måte har lagt til rette for arbeidet vårt. Vi håper at rapporten kommer til nytte i fagbevegelsens arbeid med å utvikle en framtidsrettet politikk for jernbanen, uten den ansvarspulverisering, ressursløsning og usikkerhet som dagens jernbanepolitikk medfører.

Oslo, september 2020

Roar Eilertsen

Paul Bjerke

Innhold

1. Sammendrag	5
2. Innledning	8
3. Ny organisasjon – nye selskaper	9
3.1 Jernbanedirektoratet	10
3.2 Bane NOR SF	12
3.3 Spordrift AS	16
3.4 Mantena AS	17
3.5 Norske tog AS	18
3.6 Fra NSB til Vy AS	19
4. Staten betaler – selskapene gjør som de vil	23
4.1. Billettsystemene	23
4.2 Ansvarspulverisering	30
5. Lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte	31
5.1. Tapere og vinnere	32
6. Sterk vekst i bevilgningene til jernbanen	34
6. 1. Bevilgningene til drift	37
6.2 Bevilgningene til vedlikehold	38
6.3. ERTMS	39
6.4. Bevilgninger til investeringer	42
6.5. Bevilgninger til kjøp av persontrafikkjenester	44
6.6 Oppsummering	45
7. Internasjonale erfaringer med jernbaneanbud	47
7.1 Hovedfunn	47
7.2 Usikkert om subsidier	49
7.3 Lønns- og arbeidsforhold	50
7.4. Persontog-anbud i Storbritannia	51
7.5 Subsidie-omveien gjennom Network Rail	55
7.6. Svenske erfaringer med anbud på drift og vedlikehold	56
8. EUs fjerde jernbanepakke	61

1. Sammendrag

- Den blåblå regjeringens jernbanereform, som ble innført fra 1. januar 2017, har ført til omfattende oppsplitting, konkurranseutsetting og markedsgjøring av hele jernbanesektoren. Gjennom avtaler skal det nye Jernbanedirektoratet kjøpe infrastruktur-tjenester (drift, vedlikehold, oppgraderinger og utvikling av skinnegang, stasjoner og eiendommer) fra det statlige foretaket Bane NOR, som i sin tur skal konkurranseutsette mesteparten av dette. Jernbanedirektoratet skal konkurranseutsette alle persontrafikk-tjenester og inngå avtaler med togselskapene (nå fra VY, GoAhead og SJ). Togselskapene skal leie tog fra det statlige Norske tog AS, og betale for tilgang på sporet til Bane NOR.
- Samferdselsminister Hareide skryter av at regjeringens jernbanereform vil redusere utgiftene på statsbudsjettet med 10-12 milliarder kroner, mens tilbudet blir det samme eller bedre. Dette er å selge skinnen før bjørnen er skutt. Togselskapene som har vunnet anbudene om trafikkpakkene har regnet inn svært kraftig trafikkvekst for å få sine budsjetter til å gå opp. Det er enten passasjerene eller Staten som betaler regningen hvis trafikkveksten blir mindre enn budsjettet.
- Hvis Bane NOR fullfører den planlagte konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold, viderefører og utvider konkurranseutsettingen av oppgraderings- og utbyggingsprosjekter, og fullfører sine effektiviseringsprogrammer innen trafikkstyring, mm, vil selskapet få mer og mer karakter av å være et bestillingsorgan. Det vil få konsekvenser for flere tusen ansatte, og det er ikke avklart om anbudsprosessene skal baseres på regelverket for virksomhetsoverdragelser.
- Resultatet er byråkratisering, et oppblåst selskaps- og direktørvelde, ansvarspulverisering og ressursøding i mer og mindre kunstige anbudsprosedyrer. Mens framtida for arbeidstakerne er usikker og kan bety dårligere lønns- og arbeidsvilkår, har antallet direktører i toppledelsen for jernbaneselskapene blitt doblet og utgiftene til lønn til disse er tredoblet, fra ca 30-35 mill kr pr år til 100-110 mill kr pr år.
- Bevilgningene over statsbudsjettet til jernbaneformål er mer enn tredoblet i perioden 2006-2020. Den sterke prioriteringen av jernbanesektoren skjedde først og fremst i den rødgrønne perioden (med budsjettvirkninger) fra 2006-2014. Da økte bevilgningene med 265 prosent. Under de blå regjeringene, i perioden 2014-2020, har bevilgningene økt med 20 prosent. Det er bevilgninger til investeringer som har økt mest. De seneste årene har vedlikeholdsetterslepet økt med 1-2 milliarder kr pr år, og er nå

oppe i 40-45 milliarder kr. Under de blå regjeringene har bevilgningene til drift godt ned i realverdi.

- To store prosjekter, Follobanen og nytt signalsystem (ERTMS), tar rundt halvparten av alle midlene som skal gå til investeringer de nærmeste årene. Prosjektene utføres av private leverandører, og preges av kostnadsoverskridelser på minst to-tre milliarder kr på Follobanen (fra 29 til 31/32 mrd kr), og stor usikkerhet mht prognosen på ca 30 milliarder kr for signalsystemet. Kostnadsoverskridelsene gjør at andre investeringer blir skjøvet ut i tid.
- Erfaringer fra England viser en rekke eksempler på at anbud er vunnet gjennom oppblåste prognoser for trafikkvekst, og resultatet har vært at operatøren enten har gitt opp eller blitt fratatt kontrakten på grunn av mislighold. Det er uklart hva som vil skje i Norge hvis operatørene GoAhead, SJ, VY eller andre ikke når sine optimistiske trafikkprognoser. Det er to muligheter. Enten vil de øke billettprisene. Maksimalprisene er regulert, men i dag regner man med at en gjennomsnittlig togpassasjer betaler om lag 50 prosent av maksimalprisen. Det er altså mye å gå på ved å redusere ulike typer rabatter. Alternativt vil operatørene gi opp. Selv om eierselskapene er pålagt å stille en bankgaranti for slike tilfeller, er garantien ikke tilstrekkelig til å dekke Statens utgifter eller inntektstap knyttet til skifte av operatør.
- Storbritannia har siden midten av 1990-tallet praktisert anbudssystemer for passasjertrafikken på jernbane som likner svært på den norske reformen. Resultatene er elendige. En regjeringsnedsatt utreder, Keith Williams, slo i fjor fast at «den nåværende anbudsmodellen er foreldet»: «Den bremser samarbeid, forhindrer at jernbanen virker som ett system og *oppfordrer operatører til å prioritere sine smale kommersielle interesser over passasjerenes.* (vår utheving). Som et resultat opplever passasjerene problemer med å reise mellom forskjellige linjer og operatører, spesielt under togstans, og ikke å få den informasjonen om forsinkelser som de ønsker og forventer. De står tilbake med en følelse av at togselskaper prioriterer fortjeneste over kundeservice.» Han konkluderer med at anbudsmodellen må skrotes.
- Tre land i Europa har i vesentlig grad konkurranseutsatt drift av passasjertog: Sverige, Tyskland og Storbritannia. Internasjonale sammenlikninger viser ofte at mens de offentlige utgiftene til drift av passasjertog er gått ned i Sverige og Tyskland, har det samme ikke skjedd i Storbritannia. En rekke studier konkluderer med at årsaken til dette er at det ikke har «lykkes» å presse ned lønns- og arbeidsforhold for de jernbaneansatte i Storbritannia.

- Sverige har siden årtusenskiftet konkurranseutsatt drift og vedlikehold av jernbanenettet etter den samme oppskriften som Bane NOR vil innføre i Norge. Misnøyen med den svenske jernbanen er voldsom, og den sosialdemokratiske regjeringen Löfven lovte i sin regjeringserklæring i 2014 å ta drift og vedlikehold tilbake i statlig egenregi. Etter mange forsinkelser konkluderte en statlig utreder i april i år med at *"konkurrenseutsettningen av järnvägsunderhållet har inte lett till den effektivisering och innovation i underhållsverksamheten som var förhoppningen"*. Hans konklusjon er å ta deler av drift og vedlikehold tilbake i statlig egenregi, men denne forsiktige reformen blir nå sterkt kritisert av svenske tillitsvalgte for ikke å gå langt nok, og saken er ikke avgjort.
- Etter innføringen av jernbanereformen prøver Regjeringen å framstille EUs 4. jernbanepakke som noe nær en formalitet. Politikken er gjennomført her, og tilslutning til EUs jernbanepolitikk vil bare føre til at reglene harmoniseres og at togtrafikk over grensene vil gå lettere. De prinsipielle spørsmålene, at markedsgjøringen ikke kan reverseres og at makt overføres til det europeiske jernbanebyrået ERA, forsøker man å bagatellisere så mye som mulig. Det finnes unntaksregler for å stoppe konkurranseutsetting, men det vil i siste omgang være EU/EFTA-domstolene som bestemmer om vilkårene for dette er oppfylt. Spørsmålet er om Stortinget eller EU skal ha makta over norsk jernbanepolitikk.
- Alle partier i den rødgrønne opposisjonen har gjort det klart at oppsplittings- og konkurranseutsettingspolitikken i jernbanesektoren vil bli avviklet med et nytt flertall etter valget i 2021. I første omgang vil det bety at togtrafikken på Østlandet og i Osloområdet ikke blir konkurranseutsatt, og at det meste av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold blir stoppet.

2. Innledning

Jernbanen har vært en del av det norske samfunnets infrastruktur siden midten av 1800-tallet. Utbygging, drift og vedlikehold ble raskt en viktig samfunnsoppgave, som det har vært politikernes ansvar å ivareta. Evnen og viljen til å ta dette ansvaret har variert over tid, og resultatet har ikke alltid vært like imponerende. Men det har aldri vært et alternativ å overlate ansvaret til markedskreftene. Det ville vært ensbetydende med å legge ned jernbanen i Norge. Det har ikke vært, og det er ikke, bedriftsøkonomisk lønnsomt å bygge ut og drive jernbane i dette landet. Fortsatt er det sånn, selv i vår markedsliberalistiske æra, at det må bevilges flere titalls milliarder kroner over statsbudsjettet hvert eneste år for at jernbanen skal fungere og utvikles til et effektivt og miljøvennlig transportsystem.

Men tidsånden, med markedsgjøring av stadig nye samfunnsområder, har innhentet jernbanen. I løpet av de siste par-tre tiårene har oppsplitting, konkurranseutsetting og privatisering vært melodien også her. Den første, store omleggingen kom i 1996. Da ble gamle, ærverdige NSB delt i tre ulike deler; – selskapet NSB BA fikk ansvar for å kjøre togene, Jernbaneverket fikk ansvar for skinnegang og infrastruktur, og Jernbanetilsynet fikk ansvar for sikkerhet, regelutvikling og kontroll med at lover og regelverk etterleves.

I 2002 ble verkstedenheten til NSB skilt ut i et heleid datterselskap, Mantena AS. Fra 2008 ble all godstrafikk med tog konkurranseutsatt og kommersialisert, som følge av at EUs jernbanepakke 2 ble implementert i Norge. Men den virkelig store, nyliberale jernbanerevolusjonen kom i forbindelse med den blå-blå regjeringens innføring av Jernbanereformen fra 1. januar 2017. Reformen er en tilpasning til den markedsgjøringen av jernbanesektoren som gjennomføres i EU, og er langt på vei nødvendige endringer som følge av Norges innføring av EUs jernbanepakker gjennom EØS-avtalen. Men oppsplittingen og konkurranseutsettingen til de blå regjeringene i Norge går lenger enn det EU-direktivene krever.

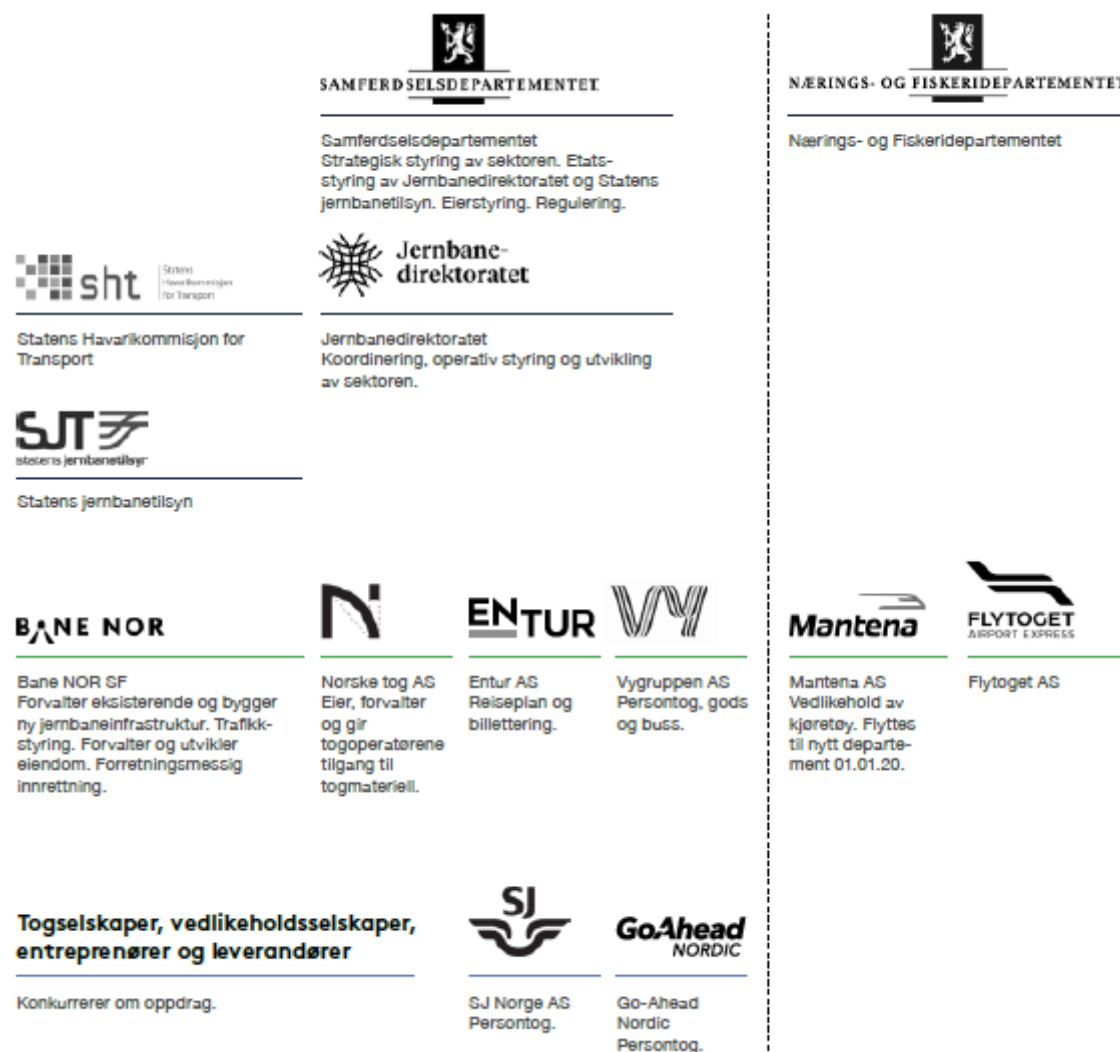
Kjernen i alle de omlegginger som skjer er å legge mest mulig til rette for et marked med fri etableringsrett og åpen konkurranse mellom offentlige og private selskaper, basert på regelverket for EUs indre marked. Når vi vet at jernbaneutbygging (og til dels drift) står og faller med omfattende offentlige investeringer og tilskudd, er dette i praksis å gi privat kapital tilgang til enda flere offentlige skatte kroner. Under honnørord som valgfrihet, konkurranse og effektivitet åpnes det nye markeder for private investorer, med muligheter for profitt. I denne rapporten går vi grundigere inn i konsekvensene av jernbanereformen.

3. Ny organisasjon - nye selskaper

I det følgende skal vi redegjøre for den nye organiseringen av norsk jernbanesektor. Et formål med rapporten er, som nevnt, å se på viktige effekter av jernbanereformen, og herunder å følge pengestrømmene i jernbanesektoren. Hvor mye bevilges til hva, hvordan har utviklingen vært over tid, og hvordan har den nye organiseringen påvirket bevilgninger og resultater?

Dagens jernbanesektor kan fremstilles slik:

Figur 3.1. Jernbanesektoren i Norge i 2020



På toppen av pyramiden finner vi Samferdselsdepartementet. Riktignok har eierskapet til de to selskapene Mantena AS (det tidligere NSB-verksteder) og Flytoget AS blitt overført til Næringsdepartementet (ND), som også eier vedlikeholdsselskapet Baneservice AS. Men hoveddelen av jernbanesektoren sorterer under Samferdselsdepartementet.

Vi innleder med en presentasjon av selskapene:

3.1 Jernbanedirektoratet

I forbindelse med jernbanereformen i 2017 ble Jernbanedirektoratet etablert som det sentrale, offentlige forvaltningsorganet for sektoren. I årsrapporten 2019 omtaler Jernbaneverket sine oppgaver slik:

Jernbanedirektoratet skal utvikle jernbanen som del av det samlede transportsystemet i dag og i framtiden.

... Direktoratet definerer og kjøper tjenester innen infrastruktur, persontrafikk og togmateriell med sikte på å nå fastsatte mål i sektoren.

... Jernbanedirektoratet skal inngå trafikkavtaler med persontrafikkoperatører om å gjennomføre persontrafikk innenfor definerte trafikkpakker for perioder på åtte til ti år. Trafikkavtalene skal inngås etter reglene for offentlige anskaffelser basert på konkurranseutsetting. Togoperatørene skal leie rullende materiell (tog) fra det statlig eide materiellselskapet Norske tog.

... Jernbanedirektoratet inngår avtaler med Bane NOR SF innenfor flere områder, og statlige bevilgninger til infrastrukturen fordeles gjennom to typer avtaler: avtaler om tilgjengelighet til dagens infrastruktur (drift og vedlikehold) for å sikre driften av den daglige trafikken, og avtaler om planlegging, prosjektering og utbygging av ny jernbaneinfrastruktur for å sikre utvikling av jernbanens transporttilbud i framtiden.

I praksis betyr dette at Jernbanedirektoratet mottar det meste av de midlene Stortinget bevilger over årlige statsbudsjetter til jernbaneformål. Gjennom avtaler kjøper så Jernbanedirektoratet infrastruktur tjenester (i hovedsak fra det statlige foretaket Bane NOR), persontrafikk tjenester fra togselskapene (nå fra VY, Go Ahead og SJ). Jernbane-direktoratet er med andre ord det viktigste bestiller-organet for staten, men har også et overordnet planleggings- og utviklingsansvar for sektoren.

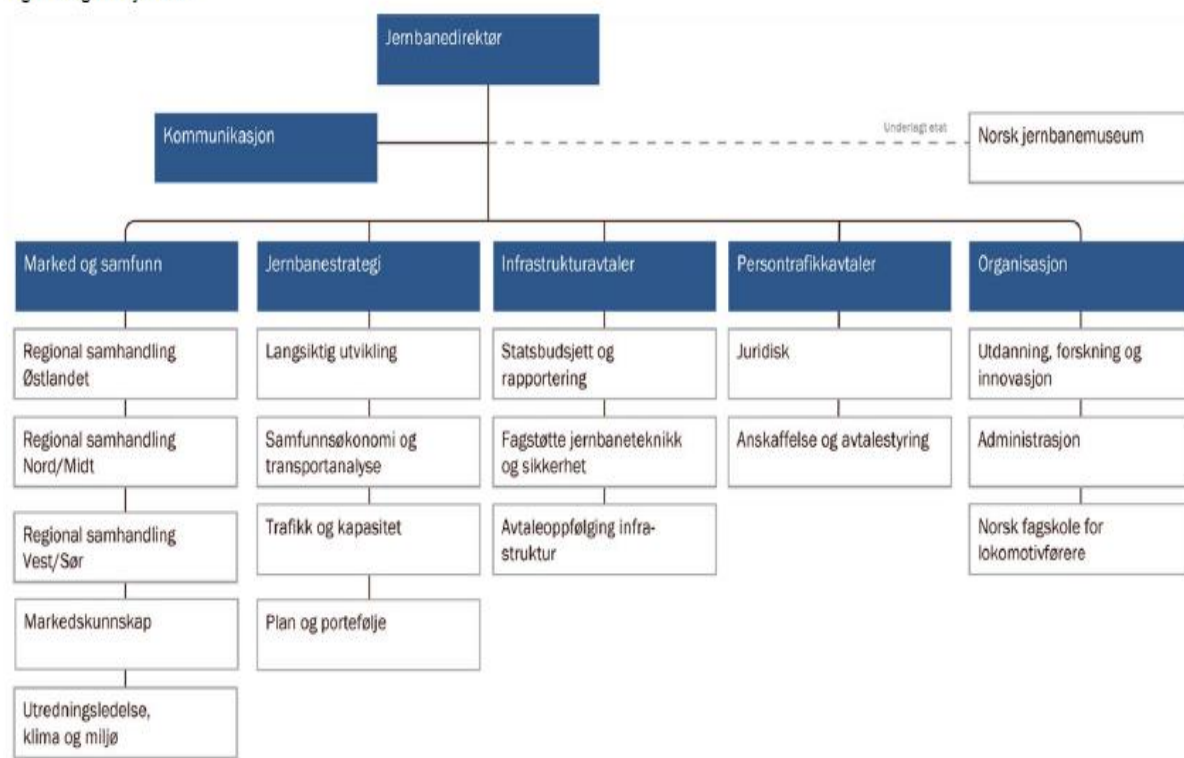
I årsrapporten for 2019 heter det:

Jernbanedirektoratet er lokalisert i Oslo, Bergen og Trondheim. Ved utgangen av 2019 har Jernbanedirektoratet 164 fast ansatte. I tillegg kommer 25 fast ansatte ved Norsk fagskole for lokomotivførere og 24 fast ansatte ved Norsk jernbanemuseum på Hamar.

I årsrapporten presenteres følgende organisasjonskart:

Figur 3.2 Organisasjonskart for Jernbanedirektoratet

Figur 1. Organisasjonskart



Siden 2017 har antall ansatte i administrasjonen i direktoratet økt noe, fra 156 årsverk i 2017 til 164 årsverk i 2019.

I 2019 ble den tidligere Jernbaneskolen delt i to. Lokførerutdanningen sorterer fortsatt under Jernbanedirektoratet, mens den øvrige delen (med 34 årsverk) ble overført til Bane NOR. Som nevnt i årsberetningen sorterer Norsk Jernbanemuseum (med 25 ansatte i 2019) under Jernbanedirektoratet.

Finansieringen av Jernbanedirektoratets administrative aktivitet skjer over to spesifiserte poster (01 og 23) på Samferdselsdepartementets budsjett (Kap. 1352 Jernbanedirektoratet). Hovedtallene er gjengitt nedenfor i Tabell 3.1. Endringen fra 2019 til 2020 reflekterer effekten av at Jernbaneskolen delvis ble overført til Bane NOR. For årene 2017-19 inkluderte bevilgningene kostnader knyttet til Jernbaneskolen. Mellom 2019-2020 vil det vært en økning fra 469 mill kr til 485 mill kr hvis Jernbaneskolen fortsatt hadde vært inkludert. I faste kroner har administrasjonskostnadene økt med 13 prosent på de fire årene.

Tabell 3.1. Bevilgninger til Jernbanedirektoratet

År	Post 01 Adm	Post 23 Planlegging
2017	410	48
2018	459	58
2019	469	208
2020	365 (120)	248

Vi ser at det er en kraftig økning i direktoratets bevilgninger til planlegging de seneste par årene. Samlet har direktoratet 613 mill kr til disposisjon i 2020.

Ifølge årsberetningen for 2019 er det sju direktører i konsernledelsen. Totalt er det 26 direktører og underdirektører i Jernbanedirektoratet, med en gjennomsnittlig årslønn på ca 1,2 mill kroner.

3.2 Bane NOR SF

Størstedelen av samfunnets bevilgninger til jernbanesektoren kanaliseres gjennom Jernbanedirektoratet til Bane NOR SF (SF står for statsforetak, som betyr at det er 100 prosent eid av staten og at aksjene i selskapet ikke er omsettelige). Oppgavene til Bane NOR er i hovedsak en videreføring av det som tidligere lå i Jernbaneverket; ansvar for drift, vedlikehold, planlegging og utbygging av jernbanens infrastruktur (skinnegang, stasjoner, eiendommer, mv.).

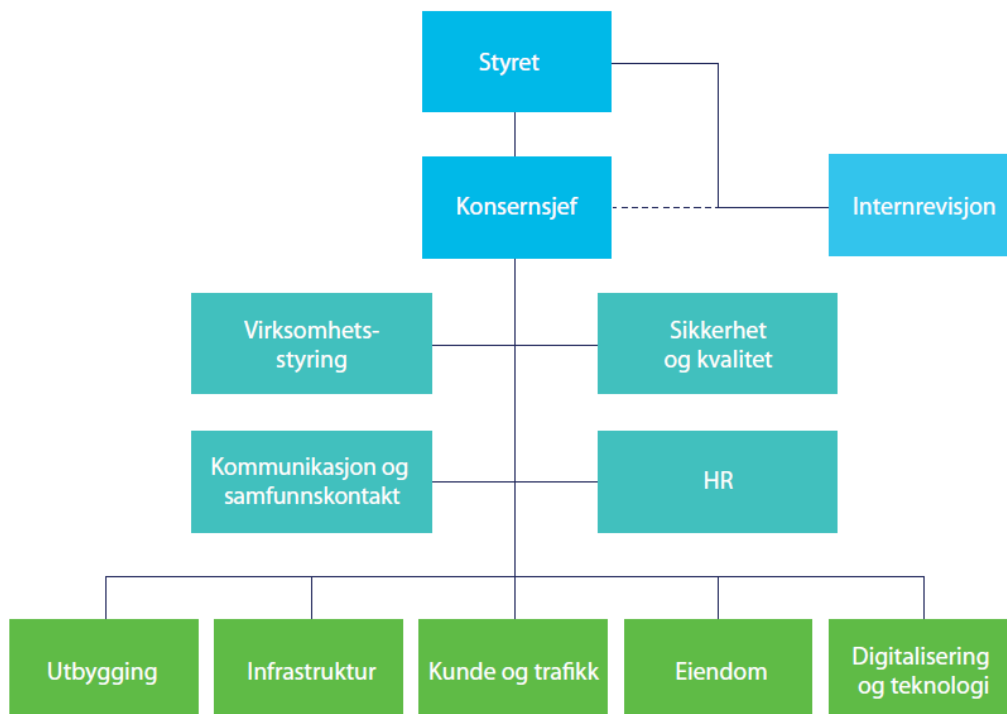
Formålet med å gjøre om den tidligere forvaltningsetaten Jernbaneverket til aksjeselskapet Bane NOR er å legge til rette for konkurranseutsetting og privatisering av mange av de oppgavene som selskapet har ansvar for.

I den første årsrapporten fra Bane NOR, for 2017, presenteres oppgavene for selskapet slik (s. 17):

- planlegge og bygge ny jernbaneinfrastruktur
- forvalte, drifte og vedlikeholde, samt fornye det nasjonale jernbanenettet
- drifte jernbanen operativt, inkludert trafikkstyring og -informasjon på stasjonene
- forvalte og utvikle både jernbaneeiendom og driftsuavhengig eiendom
- koordinere operativt sikkerhetsarbeid, operativ beredskap og operativ krisehåndtering

Man presenterer også følgende organisasjonskart:

Figur 3.3 Organisasjonskart for Bane NOR



Av organisasjonskartet ser vi at det er et eget område kalt Eiendom. Dette er det som tidligere hadde navnet ROM Eiendom, og som var et datterselskap av NSB. I dag er dette overført til Bane NOR og organisert som et datterselskap her – Bane NOR Eiendom AS.

Antall ansatte i Jernbaneverket / Bane NOR har økt jevnt og trutt siden 2005. Tall hentet fra årsrapportene viser følgende utvikling:

Tabell 3.2 Ansatte og årsverk i Jernbaneverket/Bane NOR

År	Ansatte	Årsverk
2005	2 931	2876
2010	3 379	3 275
2013	4 013	4 000
2016	4 568	4 509
Ansatte Bane NOR SF		
2017	4 500	4 376
2018	4 533	4 441
2019	4 718*	4 567

*= antall ansatte i Bane NOR SF var ifølge årsrapporten 3 468 ved årsskiftet 2019-20. I tillegg opplyses det at 1 250 ansatte ble overført til datterselskapet Spordrift AS fra 1. juli 2019. Tallet 4 718 er en summering av disse to. Antall årsverk, 4 567, er det som årsrapporten oppgir for Bane NOR konsern (dvs både Bane NOR og datterselskapene Eiendom og Spordrift).

I det gamle Jernbaneverket var det en ledergruppe på 7 personer, som hadde en gjennomsnittslønn på 1-1,5 mill kroner. I dag er det en ledergruppe i Bane NOR på 10 konserndirektører, med en gjennomsnittslønn på 2,5 mill kroner.

I 2018 ble det bestemt at drifts- og vedlikeholdsoppgavene skulle skilles ut i et eget datterselskap, Spordrift AS. Dette ble gjennomført sommeren 2019. I statsbudsjettet for 2018 skriver Samferdsels-departementet:

I meldingen om Jernbanereformen varslet regjeringen at infrastrukturforetaket (Bane NOR) skal konkurranseutsette alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver som er egnet for det.¹

I årsrapporten 2018 fra Bane NOR heter det:

Vi har i 2018 fortsatt arbeidet med å omstille oss fra en statlig etat med årlige bevilgninger, til en markedsorientert virksomhet som skal konkurrere, effektivisere og tjene penger selv.

Som en del av forberedelsene til konkurranseutsetting, besluttet Bane NOR i 2018 å inndele drift og vedlikehold av jernbanenettet i ti kontraktsområder. Det nye, heleide aksjeselskapet, Spordrift AS, som ble opprettet høsten 2018, vil inngå kontrakter med Bane NOR om drifts- og vedlikeholdsoppgaver for

¹ Prop 1 S Samferdselsdepartementet (2017-2018), s. 159

kontraktsområdene fram til de konkurransenutsettes. Selskapet skal etter planen være i full drift fra 1. juli 2019, og målet er at alle kontraktsområder skal være konkurransenutsatt innen 1. januar 2027.

I forbindelse med etableringen av Spordrift AS ble ca 1 250 ansatte overført fra Bane NOR til det nye selskapet fra 1. juli 2019. Ledelsen i Bane NOR opplyser til oss at arbeidet med konkurransenutsetting av drift og vedlikehold er i full gang. Det første kontraktsområdet som skal ut på anbud er Sørlandsbanen, som etter planen skal overføres fra sommeren 2021. Etter det vil andre strekninger (til sammen er jernbanenettet delt inn i 10 strekninger) komme i tur og orden.

Konkurransenutsettingen skal gjennomføres i en situasjon hvor drifts- og vedlikeholds-oppgavene skal utføres på til dels svært gamle anlegg, hvor Bane NOR selv sliter med dokumentasjon av status og historikk. Vedlikeholdsetterslepet er formidabelt (se nedenfor).

Direktør for infrastruktur i Bane NOR, Vibeke Aarnes, opplyser til oss at mye dokumentasjon ligger i databasen Banedata, men at det blir nødvendig med en overgangsperiode fra et nytt selskap vinner anbudet til de faktisk overtar ansvaret. I denne perioden må Bane NOR og kontraktspartneren sammen jobbe frem og bli enige om hvilket grunnlag / utgangspunkt som skal gjelde på tidspunktet for overføringen av ansvar. Etter vår vurdering åpner dette for uenigheter, krav om ekstra-faktureringer og ansvarspulverisering.

En lang rekke problemstillinger kommer til å bli gjenstand for konflikt. Når er det nødvendig å gå over fra vedlikehold av nedslitt infrastruktur til oppgradering og fornying? Her vil de to partene i kontrakten kunne ha motsatte interesser. Modellen åpner også for konflikter rundt ansvarsplassering ved driftsstans og ulykker. Ligger feilen hos infrastruktur-eieren (Bane NOR), hos selskapet som har ansvar for drift og vedlikehold, eller hos togoperatøren? Svarteperspill, erstatningskrav og rettsaker kan det bli nok av, jfr erfaringene fra England og Sverige, omtalt i kapittel 7 Internasjonale erfaringer.

Bane NOR vil mer og mer få karakter av å være et rent bestillerselskap på infrastrukturensiden. Drift, vedlikehold, fornyelser og nybygging av jernbanestrekninger vil alt sammen være satt ut på anbud.

Et annet område som Bane NOR har ansvar for, er trafikkstyring. I årsrapporten for 2019 opplyses det om at man her planlegger å redusere antall trafikkstyringssentraler fra åtte til tre, og at dette vil bety reduserte kostnader (= lavere bemanning, vår anmerkning). I årsrapporten skriver man:

På kostnadssiden arbeides det med tiltak for effektivisering innenfor både stab- og støttefunksjoner så vel som innenfor kjernevirksomheten. Videre forventes kostnadene til trafikkstyring å bli mindre kommende år gjennom en reduksjon av antall trafikkstyringssentraler fra åtte til tre.

Når all konkurranseutsetting og alle effektiviseringstiltak er gjennomført, vil vi stå igjen med et mye mindre Bane NOR enn det vi har i dag. Ingen vil gi oss tall for hvor mange ansatte man planlegger å sitte igjen med. I arbeidet med rapporten har vi sendt ledelsen i Bane NOR flere spørsmål om omfang og konsekvenser av konkurranseutsettingen, men til tross for gjentatte purringer vil de ikke svare oss. Spørsmålene vi gjerne skulle hatt svar på er:

Hvor mye av Bane NORs budsjett for drift, vedlikehold og investeringer har blitt konkurranseutsatt, og hvor mye har blitt betalt ut til eksterne leverandører i årene 2017-19? Kan man bruke tilsvarende tall fra Jernbaneverket for f.eks. 2010 og 2015, for å ha en referanse? Hvordan vil det da se ut?

Det er normalt betydelige (?) transaksjonskostnader knyttet til konkurranseutsetting. Hvor store er de årlige, interne kostnadene Bane NOR har til kartlegging/kontakt med leverandørmarkedet, utarbeiding av anbudsunderlag, kontraktsforhandlinger/inngåelser, oppfølging av leverandører, og eventuelle andre relevante kostnader, for årene 2017-2019? Hvor mange årsverk går med til dette?

I årsrapporten 2019 fra Bane NOR opplyses det at trafikkstyringen skal effektiviseres, og at man skal gå fra åtte til tre sentraler. Hvor mange årsverk/arbeidsplasser vil forsvinne som følge av dette? Og hvor er disse lokalisert?

Finnes det et anslag for hvor mange arbeidsplasser som blir igjen i Bane NOR, når all drift og vedlikehold er konkurranseutsatt, store investeringsprosjekter er satt ut til private entreprenører og effektiviseringer av egen drift (trafikksentraler mm) er fullført?

Utfordringer knyttet til Bane NORs tilpasninger til jernbanereformen omtales videre i flere av de følgende kapitlene i denne rapporten.

3.3 Spordrift AS

Før anbudsprosessen for drift og vedlikehold kan settes i gang må Spordrift AS skilles helt ut fra Bane NOR. For at Spordrift AS skal kunne delta i konkurransene, må det være et selvstendig selskap – med «armlengdes avstand» til bestillerselskapet Bane NOR. I første omgang vil Spordrift bli et heleid statlig selskap, sannsynligvis underlagt Næringsdepartementet.

Overføringen av Spordrift fra Bane NOR til Næringsdepartementet (?) skulle etter planen skje sommeren 2021. I juni 2020 vedtok styret i Bane NOR (angivelig etter påtrykk fra departementet) at overføringen skal fremskyndes til 1. januar 2021. De ansattes representanter i Bane NOR-styret har protestert, og klaget på at forseringen ikke er forsvarlig behandlet i selskapet. For regjeringen haster det åpenbart å få

gjennomført mest mulig konkurranseutsetting mens de ennå har makta i departementet.

Etter overføringen vil vi få den eiendommelige situasjonen av to statlige selskaper under Næringsdepartementet, Spordrift AS og Baneservice AS, skal konkurrere om de samme oppdragene. Et neste naturlig skritt vil være at de to blir slått sammen til ett, og med en blå politikk vil privatisering av selskapet være neste trinn. De privatiseringskåte vil neppe bry seg om erfaringene fra England (se kapitlet om Internasjonale erfaringer), hvor privatisering av infrastrukturselskapet måtte reverseres etter en total fiasko. En lignende reversering er på gang i Sverige.

I første omgang skal Spordrift og Baneservice begge bruke millioner på å utarbeide tilbud, som i beste fall bare en av dem kan få. Eller så kan oppdraget gå til svenske InfraNord AB, som er hundre prosent eid av den svenske staten, og er en av de få aktuelle (hoved)leverandørene i dette markedet. Det finnes i dag et stort antall selskaper som lever av kontrakter med Bane NOR, men vi antar at bare et fåtall (?) vil kunne påta seg drifts- og vedlikeholdsansvar for hele strekninger.

Av selskapets hjemmeside fremgår det at Spordrift (foreløpig?) har en ledergruppe på sju direktører.

3.4 Mantena AS

Det statseide Mantena AS er videreføringen av det som før 2002 het Statsbanenes verksteder. Selskapet har i dag verksteder på sju lokasjoner; tre i Oslo, en i Trondheim, Bergen, Stavanger og Drammen. I tillegg er man etablert i Sverige (Helsingborg), og man er under etablering i Danmark og Finland. På selskapets hjemmesider opplyses det at det nå er totalt 1 000 ansatte i Mantena-konsernet. De seneste fire fem årene har selskapet hatt et overskudd etter skatt som har variert mellom - 29 mill kr i 2018 til + 113 mill kr i 2019 av en omsetning på 1,2-1,4 mrd. kr

Mantena utfører reparasjoner og vedlikehold på skinnegående materiell, og de største kundene er togselskapene og T-banen i Oslo. Selskapet har få konkurrenter som er etablert i Norge, men opererer i et marked hvor oppdragene må vinnes i anbudskonkurranser. Det kan selvsagt diskuteres hvor reell konkurransen i det norske markedet er, all den tid det er få lokale konkurrenter. Ressursbruken for å holde anbudsregimet i gang er ikke kjent, men ingen trenger å tvile på at det koster å leke butikk.

Det pågår prosesser for å sentralisere togvedlikeholdet til færre verksteder, og fra tillitsvalgte uttrykkes det tvil om hvorvidt det er reell effektivisering eller eiendomsutvikling på de områdene man forlater som er viktigste driver for utviklingen. Selskapet opererer som en hvilken som helst annen profittmaksimerende bedrift. Det handler lite om at staten skal få mest mulig jernbane for kronene, men om at selskapet skal få størst

mulig overskudd. I markedet tvinges alle til først og sist å tenke på seg selv, også når det er mer og mindre et lekemarked.

I Mantenas toppledelse er det 10 direktører. Administrerende direktør har en årslønn på ca 2,5 mill kr. I årsrapporten oppgir ikke selskapet lønn for øvrige medlemmer av toppledelsen.

3.5 Norske tog AS

En annen av nyskapningene som følger av jernbanereformen er Norske tog AS. Selskapet er 100 prosent eid av Samferdselsdepartementet, og har som oppgave å eie og leie ut togene som skal gå på den norske jernbanen. I årsberetningen for 2018 beskriver styret selskapets oppgaver slik:

Norske tog skal anskaffe, eie og forvalte kjøretøy på den norske jernbanen. Selskapet skal leie ut jernbanekjøretøy på konkurransenøytrale betingelser til operatører som vinner anbud på persontrafikk i Norge. Selskapet skal bistå Jernbanedirektoratet med å utrede materiellstrategi samt stå ansvarlig for innkjøpsprosessen av nye jernbanekjøretøy.

Norske tog hadde 34 ansatte i 2019, med en ledergruppe på fem direktører. Lederlønningene varierte fra ca 1,3 mill kroner til 2,1 mill kr for administrerende direktør.

Norske tog har sine inntekter fra utleie av tog til operatørselskapene. I 2019 kom nesten alle leieinntekter (1,26 milliarder kroner) fra Vy tog. Fra 2020 vil en andel være leieinntekter fra Go Ahead og SJ.

I juli 2020 presenterte ledelsen i Norske tog sitt forslag til Langtidsplan for toganskaffelser², som et innspill til Jernbanedirektoratets planarbeid på området for perioden 2021-2033. Der foreslås det at Norske tog må få kjøpe inn 187 nye togsett til erstatning for gamle som må fases ut, mens man anslår at det trengs ytterligere 67 togsett for å ta unna forventet passasjervekst. Det samlede investeringsbehovet anslås til 30-50 milliarder kroner i perioden frem til 2033. Regningen for anskaffelsene vil delvis bli belastet operatørselskapene i form av høyere leiekostnader. I forslaget fra Norske tog skriver man: «Dette vil gi en estimert endring i leie fra 1,2 mrd. kr i 2020 til 3-4 mrd. kr i 2033³.»

Som vi ser, legger Norske tog opp til at leiekostnaden for togmateriellet må tredobles. Dette er kostnader som i neste omgang mest sannsynlig vil ende opp som økte tilskudd fra staten. Jernbanedirektoratet opplyser til oss at det finnes en klausul i kontraktene med togselskapene om at endrede

² Ref <https://www.norsketog.no/assets/files/200526-Langtidsplan-innspill-NT.pdf>

³ Langtidsplan for toganskaffelser – innspill fra Norske tog, s. 12

rammebetingelser gir selskapene rett til å sende en «endringsordre» til staten. Økte leiekostnader for togene vil, etter det direktoratet opplyser, være en endring i rammebetingelsene. Regelverket fritar togselskapene for risiko, og gjør at regningen havner hos staten. Og modellen illustrerer hvordan kostnader og «lønnsomhet» i togselskapene kan manipuleres gjennom endringer i hva de skal betale for leie av tog, sportilgang, mm (jfr kapitlet om internasjonale erfaringer, hvor lønnsomheten i togselskapene holdes opp gjennom lavere leie til sporselskapet).

For staten kan det være et alternativ å la selskapene velte (deler av?) kostnadene over på passasjerene gjennom å åpne for økte billettpriser. Basert på driftsregnskapet (2019) for Vys togvirksomhet (se neste avsnitt), må billettinntektene økes med ca 50% for å dekke inn ca 2,5 mrd kr i økte leiekostnader.

Norske tog viser i sitt innspill til at Jernbanedirektoratet opererer med en prognose om at antall passasjerreiser vil øke fra 78 mill i 2018 til 112 mill i 2033⁴, dvs en økning på 40-45%. Inntekter fra denne veksten ligger allerede inne i togselskapenes anbud, og skal finansiere det reduserte statstilskuddet i trafikkpakkene. De kan dermed ikke brukes en gang til for å dekke økte leiekostnader for nye togsett. Så regningen vil garantert havne hos staten eller hos togpassasjerene.

3.6 Fra NSB til Vy AS

I mars 2019 ble tidligere NSB døpt om til Vy. På selskapets hjemmeside presenteres virksomheten slik:

Vygruppen er en av Nordens største mobilitetsaktører med virksomhet innenfor tog, buss, gods og reiseliv i Norge og Sverige. Morselskapet Vygruppen AS eies av staten.

Totalt var det ifølge årsrapporten 11 434 ansatte (9 352 årsverk) i Vygruppen i 2019. I den norske persontogvirksomheten var det 3 095 ansatte (2 577 årsverk) pr 31.12.2019.

Men det er mer enn navnet som er endret fra det gamle NSB. I dagens markedslekekasse må Vy konkurrere med andre togselskaper om å få kjøre tog på statlig definerte strekninger (såkalte trafikkpakker). Dersom de vinner et anbud (for en periode på 8-10 år) må de leie tog fra et annet statseid selskap, Norske tog AS, og for å få tilgang til skinnegangen må de betale kjøreavgifter og energikostnader til det statlige Bane NOR AS. Prisene for togleie, strøm og kjøreavgifter skal være ikke-diskriminerende. De viktigste kostnadselementene som selskapet selv har kontroll på, er administrasjons- og lønnskostnader.

⁴ Langtidsplan for toganskaffelser – innspill fra Norske tog, s. 6

I denne rapporten skal vi konsentrere oss om persontogdelen av Vy. I årsrapporten 2019 presenteres den slik:

Vys togvirksomhet kjører lokaltog, intercitytog og regiontog på til sammen 23 togstrekninger i Norge. I Sverige opererer Vy fire togstrekninger, fra Kiruna i Lappland i Nord til Hässelholm i Skåne i Sør. I 2019 er det gjort 73,2 millioner togreiser med Vy i Norge, og 5,5 millioner togreiser i Sverige.

Vy tog har i Norge inngått avtaler med Jernbanedirektoratet om å kjøre ikke konkurranse-utsatte persontogtilbud inntil disse blir satt ut på anbud. Avtalen løper formelt ut ved slutten av 2022 (2024 for Gjøvikbanen), og har en resterende kontraktsverdi på ca. 7,1 milliarder NOK.

I årsrapporten redegjøres det for utviklingen i de ulike forretningsområdene. Hovedpostene i driftsregnskapet for Vy tog så slik ut:

Tabell 3.3 Hovedposter for Vy Tog AS 2019 i MNOK

Salgsinntekter	4 604
Offentlig kjøp	4 294
Andre inntekter	638
Driftsinntekter	9 536
Driftskostnader	7 436
Av- og nedskrivinger	1 323
Sum driftskostnader	8 759
Driftsresultat	777

For Vy-konsernet samlet endte driftsresultatet for 2019 på 808 mill kr. Det betyr at det er på togtrafikken selskapet tjener penger. De andre forretningsområdene bidro i sum med 35 mill kr. Og det er togtrafikken i Norge som gir overskudd. I Sverige var driftsresultatet for togvirksomheten svakt negativ.

Overskudd etter finans og skatt var i 2019 på 564 mill kroner. Staten har som politikk at halvparten av selskapets overskudd skal tilbake til staten som utbytte. For 2019 var det 237 mill kroner, men pga koronakrisen skal kravet være frafalt dette året.

Konkurransen mellom togselskapene handler i stor grad om hvem som kan levere det tilbudet som inneholder lavest offentlig tilskudd. Det britiske, private togselskapet GoAhead vant tilbudet for trafikkløst Sør (Sørlandsbanen, Arendalsbanen og Jærbanen) og vil motta 1,5 milliarder kroner over de ti årene kontrakten varer. Det svenske, statlige jernbanselskapet SJ vant i 2019 tilbudet på trafikkløst Nord (Dovrebanen, Nordlandsbanen, Meråkerbanen, mm.), og vil motta ca 1,2 milliarder kroner fra staten over den tiårsperioden dette tilbudet gjelder. På strekninger hvor det er markedsmessig grunnlag for å drive med overskudd skal selskapene betale staten for å få kjøre togene. Vy, som vant tilbudet på trafikkløst Vest (Bergensbanen og lokalbanene til Voss og Arna) skal betale staten til sammen ca 2,2 milliarder kroner over de 11 årene denne kontrakten varer.

I tilbudsunderlaget settes det ulike kvalitetskrav til operatørene, samt at det settes et maks-tak for billettprisene og et minimumskrav til antall avganger. Erfaringene fra de tilbudsrunderne som har blitt gjennomført så langt (trafikkløst Sør, Nord og Vest), viser at det er to elementer det i praksis «konkurreres» på. Det ene er hvilket selskap som tar sjansen på å budsjettere med den høyeste passasjerveksten, og det andre er utviklingen i lønnskostnader i kontraktperioden.

I et oppslag i Klassekampen (10.06.20) vises det til at SJ i sitt tilbud for trafikkløst Nord (Dovrebanen, Nordlandsbanen m.m.) opererte med betydelig lavere lønnskostnader pr årsverk enn det konkurrenten Vy gjorde. I en artikkel i bladet Lokmandens Tidende (nr 8/2019) presenteres beregninger som viser at SJ opererte med årsverkkostnader som var ca 175 000 kr lavere enn de Vy hadde lagt inn. Den budsjetterte bemanningen var forholdsvis lik i begge selskapene, og begge la til grunn at de skulle videreføre tariffavtalene for lokførere og konduktører. For utenforstående er det vanskelig å forstå hvordan dette henger sammen. Begge selskapene scoret forholdsvis likt på de såkalte «kvalitetsparametrene», og dermed ble 50-70 mill kr lavere lønnskostnader pr år avgjørende for at SJ kunne levere det laveste tilbudet.

Jernbanedirektoratet nekter å kommentere innholdet i «konkrete kontrakter (både overfor Klassekampen og oss). Men når man lar en slik «regnefeil», alternativt den krigserklæringen det vil bli mot de ansatte lønns- og arbeidsvilkår, være avgjørende, indikerer det at tildelingene er mye politikk. Regjeringen ønsker flere aktører inn, og man ønsker å kvitte seg med det gamle NSB-monopolet – koste hva det koste vil.

Privatiseringsiveren ser også ut til å trumfe målsettingen om «mer tog for pengene». I konkurransen om trafikkløst Nord ble det tillagt større vekt at SJ skal ha et angivelig bedre serveringstilbud på Meråkerbanen enn det

at Vy i sitt tilbud ville kjøre to avganger pr dag mellom Bodø og Trondheim mot SJs en avgang pr dag.⁵

Jernbanereformen har brakt oss i en situasjon hvor seks-syv togselskaper alle må bruke flere millioner kroner på å regne på tilbud på trafikkpakker som bare en av dem kan få. Det er penger som må tjenes inn i den ene eller de få sammenhengene de vinner. Det driver opp kostnadene og det favoriserer de største og mest kapitalsterke selskapene, som i jernbanesammenheng ofte er statseide. Selskapene må i sin tur dekke inn kostnadene, og foreløpig gjør man opp regnestykket med å budsjettere med sterk økning i antall passasjerer. Dersom de luftige vekstkalkylene ikke slår til, må regningen veltes over på passasjerene i form av høyere billettpriser. En sannsynlig utvikling er at full pris vil bli makspris, og at tilbudet av rabatterte billetter vil bli mindre.

Markedssystemet betyr at selskapene må ha finansielle muskler og administrative ressurser til å delta i konkurranser hvor de fleste oftest må tape. Det gjør at selskapene blir avhengige av stort volum. For Vys del betyr det at man må satse på bussdrift, som ofte er i direkte konkurranse med egne (og andres) jernbanetilbud, de må få kontroll over flere ledd i verdikjeden innenfor reiselivet (markedsføring og salg, opplevelser, overnatting, mv.), og de må vokse utenfor landet. Satsingen på busstruter som går parallelt med, og i konkurranse med, egne og andres toglinjer, motiveres også av ønsket om ikke å slippe til konkurrenter. Sommeren 2020 varslet Vy at de vil trappe opp busstilbudet Oslo-Trondheim, som et ledd i en skjerpet konkurranse mot SJs togtilbud.

Stordriftsfordeler og mye kapital gjør det mulig å opprette og drive busstruter med billettpriser med tilnærmet null lønnsomhet, for å presse konkurrenter også på togsiden. Det er akkurat dette som ser ut til å være Vys strategi nå.

⁵ I Lokmanden 8/2019 redegjøres det for vektingen av ulike elementer i tilbudene.

4. Staten betaler - selskapene gjør som de vil

I denne tidlige fasen av jernbanereformen prøver man å gi inntrykk av at politikerne fortsatt kan styre utviklingen. Vy oppgir i sine årsrapporter at de har et samfunnsansvar innenfor jernbanesektoren, men går ikke lenger i å definere dette enn det et hvilket som helst, stort selskap burde gjøre. I årsrapporten 2019 heter det (s. 40):

- Hver virksomhetsleder har ansvar for å sørge for at enheten ivaretar samfunnsansvar som et ledd i utøvelse av sin virksomhet
- Samfunnsansvaret skal være innarbeidet i vårt strategiske grunnlag og våre verdier
- Vi støtter prinsippene i FNs menneskerettighetserklæring og i ILOs kjernekonvensjoner.
- Vi arbeider aktivt mot alle former for korrupsjon
- Vi skal aktivt bidra til at transportsektorens miljøbelastning blir mindre
- Vi rapporterer årlig om status og utvikling for samfunnsansvar i en egen bærekraftsrapport.

De vage formuleringene har en åpenbar begrunnelse. All erfaring viser at «full konkurranse» og «samfunnsmessige forpliktelser» for bare en av aktørene i markedet vanskelig lar seg kombinere. Vy kommer til å kreve «frihet» til å konkurrere på samme vilkår som de andre aktørene i markedet. Og når Vy er blitt som alle de andre selskapene, reises spørsmålet om hvorfor staten skal være eier? I forlengelsen av dagens jernbanepolitikk ligger børsnotering og nedsalg av statlig eierandel i Vy. Til slutt kan staten selge seg helt ut – som i SAS. Et helprivatisert Vy vil stå overfor samme utfordringer som i andre bransjer. Enten må de kjøpe opp konkurrenter og bli enda større, eller så blir de kjøpt opp selv.

4.1. Billettsystemene

I den «frie» konkurransen er alle selskaper først og fremst nødt til å tenke på egne interesser. Et eksempel som illustrerer «seg selv nok»-tenkningen er holdningen til billettløsningen Entur AS. Den ble lansert av departementet som kolombi-egget som skulle fri oss fra de negative erfaringene fra andre land med liberalisert jernbane. Der har det å finne frem i jungelen av selskaper, og så måtte kjøpe billetter i flere selskaper for å komme frem, vært til stor irritasjon for passasjene. Med Entur skulle vi få én billett for hele reisen på ett sted, uavhengig av selskap. Til tross for at Entur har fått bevilget flere titalls millioner kroner over statsbudsjettet (14-15 mill kr pr år de siste tre-fire årene), og togbilletter nå er

tilgjengelige, ønsker togselskapene at passasjerene skal bruke deres egen app.

Men regjeringen hevder altså at

For togpassasjerene skal det være tilstrekkelig å forholde seg til togoperatøren på den strekningen de skal reise. Selv om billettsystemet er levert av Entur og stasjonen er driftet av Bane NOR, skal det ikke ha noen praktisk betydning for de reisende, men Entur skal sikre gjennomgående billetter på tvers av operatørene.

I følge Enturs hjemmeside skal selskapet:

Med jernbanereformen har det kommet flere togselskaper på norske skinner. For å gjøre det enkelt å reise med tog, bruker alle selskapene Enturs systemer for billettsalg. Derfor kan vi fra vårt kundesenter svare på alle dine togrelaterte spørsmål og i Entur-appen selge deg billetten du trenger, uavhengig av hvilket selskap du skal reise med.

Men det blir neppe så enkelt. For det første betyr dette slett ikke, som man kunne tro, at man må gå til Entur for å kjøpe togbilletter. Tvert imot. Alle tre selskapene som kjører tog i Norge per juni 2020 selger billetter på sine hjemmesider og sine mobil-apper. Og ikke minst; Selskapene *ønsker* først og fremst å selge billetter gjennom sine egne kanaler. Det er det mange grunner til.

For det første vil selskapene ha direkte kontakt med sine egne kunder for å sikre seg deres mailadresser og digitale spor (som begge er svært verdifulle i markedsføring og andre kommersielle operasjoner).

For det andre: Selskapene *ønsker* å posisjonere seg som *reiselivsaktører* som ikke bare selger togbilletter, men som også selger opplevelser og ferieturer. VY har f.eks. sammen med Havila-gruppen kjøpt Fjord Tours som blant annet eier konseptet *Norway in a nutshell* (som strengt tatt er et billettsystem). Fra et selskaps synspunkt er dette utvilsomt fornuftig.

På et helt overordnet nivå ligger nemlig fortjenesten i den digitale økonomien hos plattform-selskapene. Professorene Martin Kenney og John Zysman ved University of California sier det slik i en helt fersk vitenskapelig artikkel:

Det hadde også et ideologisk aspekt. Silicon Valley-selskapene utviklet en kultur som Mark Zuckerberg (Facebook-sjefen) formulerte som «moving fast and breaking things» eller på norsk «beveger seg raskt og rister ting i stykker». Venturekapitalister (som investerer med høy risiko) foreslo at gründere ikke skulle be om tillatelse, men snarere tilgivelse. Dette var basert på troen på at en ny plattform kunne dominere et marked, at den deretter ville dra nytte av nettverksdynamikk og resultere i et vinneren-tar-alt utfall (Shapiro et al., 1998). Det overordnede målet var altså «to tip the market» (dvs. overta mesteparten av det). Etter at markedet ble overtatt på denne måten, kunne juridiske innvendinger og protester fra forbrukerne håndteres fra en styrkeposisjon. Disse overbevisningene var ikke bare ideologiske. /

nesten alle tjenestesektorer kontrollerer en eller to bedrifter mer enn 50% av markedet og i mange tilfeller mer enn 75% (vår utheving) av det. Denne markedskonsentrasjonen, håpet man, ville gi vellykkede plattformer en mulighet til å sikre monopolprofitter..

Dette gjelder også for reiselivet. Professorene viser til det San Francisco-baserte Craigslist som publiserte rubrikkannonser uten kostnad for brukeren. Dermed overtok selskapet rubrikkannonserne fra lokale aviser og desimerte deres viktigste inntektskilder. På samme måte gjorde framveksten av reisebyråer på nettet, som Expedia og Booking.com, dem i stand til å kontrollere omtrent 39 % av alle online bestillinger. Det samme skjedde i Norge der avisenes lokale rubrikkannonsermarkeder ble overtatt av Schibsted-eide Finn.no.

Plattform-økonomien er ikke bare et problem for forbrukerne som stilles overfor et monopol. Den er et like stort problem for de som leverer innholdet og/eller tjenestene som plattformene lever av. Også leverandørene stilles overfor et monopol som kan diktere betingelsene.

Konsekvensene for de som utfører tjenestene eller produserer innholdet er dramatiske. Musikere tjener nesten ingenting på Spotify. Forfattere får vesentlig dårligere betalt for digital lydstrømming enn for papirboksalg. Plattformselskaper som selger hotellrom og flyreiser tar en betydelig del av det kunden betaler. (Det antydes 20-30 prosent av bruttoprisen). Uber-plattformen tar enda mer av det «taxi»kunden betaler. Og så videre.

For i plattformøkonomien tar vinneren svært ofte alt – og kan deretter diktere betingelsene. Vi kan derfor regne med at det blir en voldsom kamp mellom de konkurrerende selskapene (og andre aktører) om å bli den foretrukne app for reisebestillinger.

I Vys såkalte visjon heter det

Vår felles strategi «Den beste reisen» tar utgangspunkt i kundene og deres behov, og beskriver omstillingen [...] En enkel og behagelig reise fra dør til dør.

Det er åpenbart at i et slikt system må VY også selge *billetter* «fra dør til dør», ikke være avhengig av andre. Og på samme måte vil konkurrentene også forsøke å posisjonere seg som billettselger. Hvor viktig dette er kom blant annet fram da Vy fikk 7,5 millioner kroner i gebyr for å ha gitt uriktige opplysninger til Konkurransetilsynet ved oppkjøpet av Fjord Tours. Tilsynet skrev:

Under saksbehandlingen av foretakssammenslutningen ble tilsynet gjort kjent med at Vygruppen hadde varslet oppsigelse av en avtale som blant annet regulerte salg av billetter til Flåmsbanen. Denne opplysningen var relevant for tilsynets vurdering av om Vygruppen ville ha mulighet til å kontrollere billettsalget til Flåmsbanen.

Hvordan fungerer så billettsalget per nå? Vi testet muligheten for å kjøpe billett fra Arendal til Røros for en reise 15. juli. Da fikk vi følgende resultat:




Klar best var Vy som tilbød billetter for hele strekningen, med overganger mellom GoAheads tog på Sørlandsbanen, buss for tog fra Kongsberg til Asker, VY-tog fra Asker til Hamar og deretter SJ (Nord)s tog til Røros.

Når vil du reise fra Arendal til Røros?

Onsdag 15. juli 2020, fra 05:03

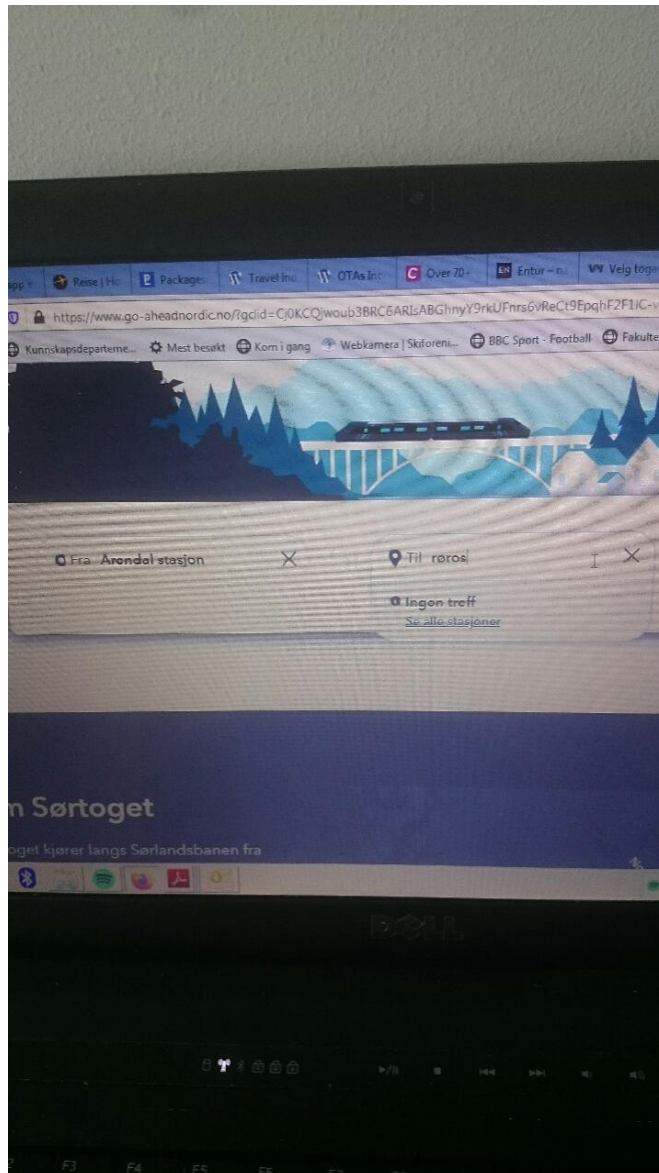
↑ Vis tidligere avganger

← Forrige dag Neste dag →

05:03 – 15:31	10 t 28 min	4 bytter	Spor 1	GoAhead NORDIC	VY	SJ	 Ikke tilgjengelig
08:11 – 19:34	11 t 23 min	4 bytter	Spor 1	GoAhead NORDIC	VY	SJ	 Fra 707,-
12:09 – 23:39	11 t 30 min	4 bytter	Spor 1	GoAhead NORDIC	VY	SJ	 Fra 837,-

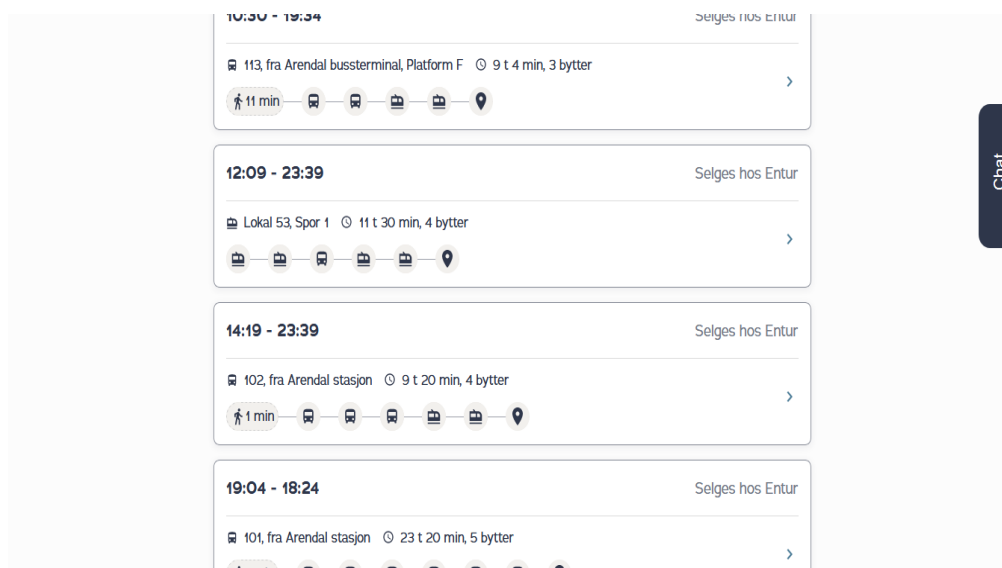
Billettbestillingen virket og det hele fungerte utmerket. (Bortsett fra at reisen tar svært lang tid, 11 timer og 23 minutter for en strekning som med privatbil tar litt under åtte timer).

For selskapet som faktisk betjener Arendal stasjon, britiske GoAhead var det ingen billett å få kjøpt i det hele tatt. Røros var som vi ser ikke et alternativ i søkesystemet.



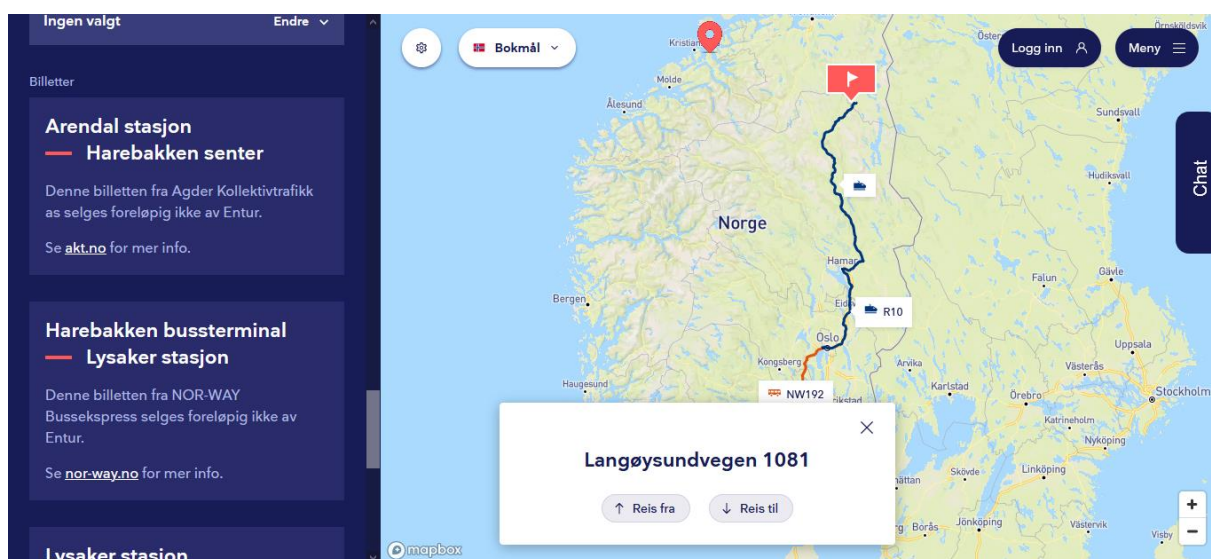
GoAhead selger altså ikke gjennomgående billetter på sin web-side.

SJ/Nord, som driver Rørosbanen, hadde følgende forslag:



Vi ser at samme reise som Vy selger billetter til (1209-avgangen) kommer opp. Men her blir man henvist til det norske statlige Entur for å kjøpe billetten. På Enturs side må man starte søket på nytt. Og hvis man prøver å søke etter Arendal-Røros finnes det ingen avgang klokka 1209. Man kan altså ikke få kjøpt billett med Sør-toget, som de kaller seg, fra Arendal mot Oslo på Enturs side, slik regjeringa og Entur sjøl hevder.

Hva kan så Entur tilby? Jo ekspressbuss til Lysaker på andre tidspunkter- og derfra samme reise som Vy tilbød. Men man kan ikke (foreløpig i hvert fall) få kjøpt billett til ekspressbussen:



For å komme seg av gårde må man først kjøpe billett på lokalbussen fra Arendal jernbanestasjon til Harebakken ved E18, derfra må man ha kjøpt billett på Norway bussekspress sin hjemmeside.

Med andre ord: verken fra GoAheads nettside eller app, fra SJs side eller app eller fra Enturs side eller app kunne man 29. juni 2020 få kjøpt gjennomgående togbillett fra Arendal til Røros for en reise 15. juli 2020.

VY skal sånn sett ha all ære av at deres billettbestillingssystem virker. Men de uavklarte spørsmålene er mange:

- Hvilken rolle spiller egentlig Entur i dette systemet?
- Når Vy selger billetter på GoAheads og SJs avganger må de kjøpe billettene et sted. Gjør de det gjennom Entur eller direkte fra de andre selskapene?
- Hvem bestemmer billettprisene for denne typen videresalg?

Hvis dette systemet utvikler seg slik det er vanlig i plattformøkonomien, vil en av appene vinne monopol eller hegemoni. La oss si at vinneren blir Vy. Det er bra for *selskapet* som sådan. Men ikke nødvendigvis for jernbanen eller for miljøet eller for passasjerene. Som vi har vist over har ikke Vy lenger noe samfunnsansvar. Styrets oppgave er å sikre Vys bunnlinje. Og hvordan vil da et hegemonisk bestillingssystem bli bygget opp. Vil Vys app f.eks. prioritere å sende passasjerene med konkurrentenes tog eller med sine egne busser som kjører parallelt på strekningene Arendal – Oslo og Oslo – Elverum? Det kan f.eks. gjøres gjennom prisingen eller prioriteringer i søkesystemet. Hva slags prisnivå vil Vy legge seg på? Dette vet vi naturligvis ikke i dag, men private monopoler eller nesten-monopoler pleier ikke å la være å utnytte situasjonen til egen vinning.

Ingen ting tyder på at Staten vil gi Entur monopol på billettsalg til forbruker. Et av de uavklarte spørsmålene er om det vil bli etablert et system der billettsalget mellom selskapene *må* gå gjennom Entur eller om det vil bli opprettet et fritt marked for kjøp og salg av billetter mellom dem.

Vi kan forestille oss at situasjonen i så fall lett blir som den nå er i bokbransjen. Der de tre store forlagene eier hver sin strømmetjeneste for lydbøker (Storytel vs Fabel) og der de nå nekter å selge sine bøker til hverandre. Staten kan naturligvis pålegge selskapene å selge til «markedspris», slik de har gjort i TV-markedet med stadige kranter mellom tv-selskapene og kabelselskapene om hva «markedspris» er som resultat.

Uansett er dette viktige problemstillinger som overhodet ikke har vært framme i den offentlige debatten til nå.

4.2 Ansvarspulverisering

En annen effekt av «seg selv nok»-tenkningen vil høyst sannsynligvis bli økende konflikter rundt ansvaret for forsinkelser og uregelmessigheter i togtrafikken. Dersom toget til ett selskap møter en midlertidig stengt linje, reiser spørsmålet seg: Skyldtes dette feil gjort av tog i et annet selskap eller i Bane NOR? Hvem skal stilles til ansvar? Har det selskapet som rammes krav på erstatninger, og eventuelt fra hvem? Behovet for flere jurister kommer til å øke i takt med antall konflikter og rettsaker.

Regjeringen snakker gjerne om at markedsgjøringen skal gi oss mer jernbane for pengene. I beste fall handler det om at staten skal betale en mindre andel av det det koster å drive jernbane. Passasjerene skal betale en større andel. Den økningen i passasjerinntekter som det budsjetteres med har lite å gjøre med oppsplittingen og privatiseringen. I årene med et offentlig eid jernbaneselskap har det vært trafikkvekst hvert eneste år i de siste 15-20 årene.

Ifølge de oversikter Samferdselsdepartementet presenterer i de årlige statsbudsjett-dokumentene var det i 2003 drøyt 50 millioner reiser med NSB, i 2011 passerte man 60 mill reiser, i 2014 70 mill reiser og i 2020 kan man kanskje passere 80 mill reiser (78 mill i 2018). Jernbanedirektoratet operer med prognoser som anslår at man i 2033 kommer opp i 112 mill reiser. Veksten i femtenårsperioden før reformen var på 56%, men prognosen for femtenårsperioden etter reformen anslås til 44%. Det er i dag høyst uklart hvordan koronapandemien kommer til å påvirke fremtidige reisemønstre og passasjerutvikling.

Ytterligere vekst blir selvsagt mer krevende jo høyere nivå man starter fra (det finnes et tak), men det er tilgjengelighet (antall avganger, plasser og pris), urbanisering og byplanlegging, vei- og bilpolitikken, mv. som avgjør utviklingen i antall togreiser. I stedet for å bruke alle bevilgninger og passasjerinntekter på å forbedre jernbanetilbudet skal det nå brukes penger på en byråkratisk og kostnadsdrivende «konkurransen» og det skal sluses over penger som profitt i utenlandske togselskaper.

5. Lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte

Så langt har nye togoperatører i Norge (GoAhead og SJ) overtatt de ansatte fra Vy, i tråd med Arbeidsmiljølovens regler for virksomhetsoverdragelser. Når de samme oppgavene skal videreføres, men i regi av et nytt selskap, har de ansatte rett til å bli med over til den nye arbeidsgiveren. De har også rett til å beholde lønnsnivået i sine tariffavtaler, så lenge den avtalte tariffperioden varer (AML § 16.2.2). I fremtidige forhandlinger står partene fritt til å inngå nye avtaler, og det er ingen garantier for at opparbeidede rettigheter eller etablerte lønnsnivåer skal videreføres for alle.

Erfaringene viser at konkurransen utløser et press mot arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, og de som lykkes best i å presse dem ned vinner (jfr SJ-anbudet nevnt ovenfor). Markedsgjøringen har allerede ført til at de ansattes pensjonsvilkår har blitt dårligere. De forutsigbare ytelsesordningene (ca 66 prosent av lønna etter 30 års opptjening), garantert av Statens pensjonskasse, er erstattet av mer risikoutsatte innskuddspensjoner. Markedsgjøringen har allerede ført til sterkere motsetninger mellom ansatte og ledelse i Vy. De seneste årene har det vært flere streiker og konflikter mellom lokførere / togpersonale og ledelsen / myndighetene enn det man har hatt noen gang tidligere i NSBs historie.

Det er enda større usikkerhet for alle de som utfører vedlikehold, renhold og andre støttetjenester for togselskapene. De mister i utgangspunktet sine kontrakter når selskapet de arbeider for mister en kontrakt, og de må konkurrere om arbeid som neste operatør på linje med andre. Her er det ikke like åpenbart at reglene om virksomhetsoverdragelser kommer til anvendelse. I en artikkel i avisa Verkstedarbeider`n skriver - for verkstedarbeiderne, Nils Bull:⁶

«Men regjeringen ønsket ikke at vi som jobber med service og vedlikehold av togene skulle ha rett til virksomhetsoverdragelse. Til nå har vi greid å holde på lønns- og arbeidsbetingelsene. Men det er vår fortjeneste og ikke regjeringens. ...»

Trafikkservice rengjør togene på strekningen som SJ nå overtok. Noen av våre kolleger i Trafikkservice har fått jobb i Elite og skal fortsette å jobbe i de samme togene som før. Men nå går de ned omtrent 50 000 kr i årslønn og får en mye dårligere pensjonsavtale. Dette gjør de for di de må inn på rengjøringsfirmaet Elite sin tariffavtale.»

⁶⁶ Verkstedarbeider`n nr. 1, 2020: Vi jernbaneansatte og alle anbudene. Nils Bull, leder av Statsbanenes Verkstedarbeiderforening, Oslo.

Spørsmålet er hvor lenge det går før konkurransen tvinger fram en tilsvarende utvikling for flere grupper innen sektoren. I samtaler med oss mener ledelsen i Bane NOR at det ikke er avklart om reglene for virksomhetsoverdragelser kommer til å bli fulgt når drift og vedlikehold av jernbanestrekningene blir lagt ut på anbud.

5.1. Tapere og vinnere

Men oppsplitting, nye selskaper og konkurranse betyr ikke dårligere vilkår for alle. Ifølge Vys årsrapport 2019 er det nå syv konserndirektører i den sentrale ledelsen i Vy.

I det gamle NSB var det fem personer i konsernledelsen, og konsernsjefen hadde i 2006 en årslønn på kr 3 372 000, ifølge årsrapporten. I dagens kroneverdi tilsvarer det ca 4,4 mill kr. I 2019 hadde konsernsjef Geir Isaksen en samlet godtgjørelse på 5,2 mill kr. (pensjonspremie på drøye 900 000 kr kom i tillegg). Og Isaksen var ikke alene om å bli belønnet rikelig. I note 31 i årsregnskapet presenteres følgende oversikt:

Tabell 5.1 Direktørlønninger i Vy 2019 (NOK)

Tittel ytelser	Lønn	Variabel lønn	Andre ytelser	Sum
Geir Isaksen Konsernsjef	3 969	1 073	186	5 228
Irene Katrin Thunshelle				
Konserndirektør økonomi og finans	2 448	396	134	2 978
Synne Homble				
Konserndirektør Mobilitet og Reiseliv	2 720	550	138	3 408
Morten Müller-Nilssen				
Konserndirektør Organisasjon HR mm	2 283	370	139	2 792
Ole Engebret Haugen				
Adm direktør Vy buss	2 679	443	156	3 278
Arne Fosen				
Konserndirektør, Vy persontog	2 975	520	143	3 638
Erik Røhne				
Adm direktør CargoNet	2 707	309	139	3 155
SUM	19 781	3 661	1 027	24 477

Det tilsvarer en gjennomsnittlig årslønn på 3,5 mill kroner for de syv direktørene.

En oversikt utarbeidet av NRK viste at i de seks selskapene som i dag utgjør det tidligere NSB har antall direktører i toppledelsen økt fra 11 til 49. De hadde i 2018 en gjennomsnittslønn på 3,2 mill kr.⁷

Jernbanereformen alene har ført til en dobling av antall direktører i konsernledelsen / toppledelsen i jernbaneselskapene:

Tabell 5.2. Direktører i toppledelsen i jernbaneselskapene. Før og etter 2017. Antall

Før 2017		Etter 2017	
Jernbaneverket	7	Jernbanedirektoratet	7
NSB	5	Bane NOR SF	10
Baneservice AS	8	Baneservice AS	8
Mantena AS	10	Mantena AS	10
		Spordrift AS	7
		Vy Gruppen	7
		Norske tog AS	5
		Entur AS	5
Sum	30		59

Eksplasjonen i antall toppdirektører har økt lønnskostnadene til denne gruppen fra anslagsvis 30-35 mill kr pr år før reformen til 100-110 mill kr pr år etter. Anslaget bygger på at antallet er doblet og gjennomsnittlig toppdirektørlønn har økt med ca 50 %, fra ca 1,2 mill kr til ca 1,8 mill kr pr år.

Summerer vi antall ansatte med tittelen direktør eller underdirektør i jernbane-selskapene, passerer tallet 100 med god margin.

⁷ NRK 19. juni 2019: Nær 50 direktører med millionlønn styrer Jernbane-Norge

6. Sterk vekst i bevilgningene til jernbanen

Regjeringsskiftet i 2005 markerer et taktskifte i norske jernbanepolitikk. Ifølge Samferdselsdepartementets budsjettdokumenter har de samlede bevilgningene til jernbaneformål i perioden 2006-2020 utviklet seg slik:

2006 6,2 mrd kr

2014 16,4 mrd kr

2020 19,8 mrd kr (målt i faste 2006-kr, se note 8 under).

Samlet ble bevilgningene over statsbudsjettet mer enn tredoblet, og økningen var sterkest i den rødgrønne perioden (2005-13) med + 265 %. De blå regjeringene har videreført det høye nivået, men veksten har vært mindre, + 20 % i perioden 2014-2020.

Bevilgningene kommer over flere poster i budsjettet. Fram t.o.m 2016 var det tre hovedposter; Kap 1350 Jernbaneverket (drift, vedlikehold og investeringer), Kap 1351 Persontrafikk med tog (til NSB) og Kap 1364 Statens Jernbanetilsyn.

Etter jernbanereformen i 2017 er tidligere Kap 1350 og 1351 slått sammen og kanaliseres via Jernbanedirektoratet over Kap 1352. Jernbanetilsynet får fortsatt bevilgningene på eget kapittel, men disse utgjør bare et par tre promille av totalen.

Vi skal i det følgende gå grundigere inn i hvordan bevilgningene til Jernbanedirektoratet brukes. Innledningsvis skal vi se på utviklingen innenfor drift, vedlikehold og investeringer, som står for mer enn 80 % av den totale potten til direktoratet.

Av tabell 6.1 nedenfor ser vi (de to kolonnene lengst til høyre) at bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer var tre og en halv ganger høyere i 2020 sammenlignet med 2006, målt i faste kroner⁸. I årene 2016-2018, når jernbanereformen ble innført, gikk de samlede bevilgningene noe ned, målt i faste kroner.

⁸ «Faste kroner» betyr at tallene er korrigert for prisveksten i perioden. Når «faste kroner» øker, er bevilgningene høyere enn det som trenges for å dekke opp prisøkningen, og omtales derfor som «reell vekst». I fremstillingen her er det korrigert for veksten i konsumprisindeksen.

I tabellen har vi skilt ut to store investeringsprosjekter på egne poster, Follobanen fra 2010 og nytt signalsystem, ERTMS, fra 2015 (nærmere om ERTMS, se nedenfor). Vi ser også at man etter jernbanereformen (2017) har sluttet å bevilge til Gardermobanen (GMB) på egen post.

Tabell 6.1 Bevilgninger over statsbudsjettet til jernbaneformål 2006-2020.

Kap. 1350 JBV År	Drift	Vedl.h.	ERTMS	Invest. i linjen	GMB	Follo	Totalt	Totalt Faste 2006-kr.
R 2006	1 755	1 162		1 545	76		4 545	4 545
R 2007	1 833	1 342		2 220	72		5 467	5 427
R 2008	2 139	1 477		2 365	76		6 058	5 796
R 2009	2 120	1 680		3 199	73		7 073	6 623
R 2010	2 490	1 897		3 763	75	130	8 355	7 641
R 2011	3 046	2 540		4 074	89	299	10 048	9 071
R 2012	2 741	2 445		4 396	92	275	9 948	8 917
R 2013	3 125	2 304		5 845	109	701	12 084	10 606
Økn. 2006-13								+ 135 %
								Totalt Faste 2006-kr.
R 2014	3 220	3 326		7 945	107	1 119	15 726	13 529
R 2015	3 065	3 994	166	8 140	125	3 135	18 625	15 682
R 2016	3 320	4 279	544	5 825	140	4 113	18 202	14 801
Bane NOR								
R 2017	3 345	4 158	462	5 133	131	4 875	18 152	14 488
R 2018	2 600	4 277	925	5 175		5 413	18 390	14 283
SB 2019	2 184	4 839	1 400	7 963		4 178	20 565	15 633
F 2020	2 240	5 037	1 400	9 740		3 433	21 850	16 305
Økn. 2014-20								+ 21 %

Gjennomgangen av pengestrømmer og bevilgninger har tatt utgangspunkt i de årlige budsjettdokumentene fra Samferdselsdepartementet. Ved fremleggningen av statsbudsjettet hver høst kommer regjeringen med sitt forslag til bevilgninger til ulike formål. I vår fremstilling er regjeringens opprinnelige forslag merket med bokstaven F foran tallene (her bare for 2020). Når behandlingen i Stortinget er ferdig og budsjettet vedtatt, foreligger det et såkalt saldert budsjett, her kalt SB (her bare 2019). Når året er omme kan det settes opp et regnskap, her merket R (her 2006-2018). Eksempelvis vil det i budsjettproposisjonen for 2020, som fremmes i oktober 2019, ligge et forslag til bevilgning for 2020 (F), samtidig opplyses det om endelig budsjettvedtak for 2019 (SB), og det oppgis regnskapstall for 2018 (R). Så langt frem som det har vært mulig (i denne rapporten til og med 2018) har vi brukt de regnskapstallene (R) som står oppført i Samferdselsdepartementets proposisjoner.

Når man arbeider med analyser av statsbudsjettdokumenter, støter man stadig på problemet med at departementene endrer rapporteringsform fra et år til neste. De tallene som oppgis har ikke samme innhold, og kan derfor ikke sammenlignes. I vår sammenheng har det hatt særlig stor betydning i forbindelse med overgangen fra tidligere etatsstyring til jernbanereformens mer innfløkte markedssystem. Vi har derfor forsøkt å

kontrollere tall i budsjettdokumentene opp mot de som oppgis i de nye selskapenes årsrapporter og årsregnskaper. I all hovedsak er de tallene som presenteres i denne rapporten avstemt med det selskapene oppgir, men mindre avvik forekommer. Avvikene er ikke av en slik størrelsesorden at de endrer det hovedbildet som presenteres, og blir derfor ikke kommentert nærmere.

I tabellene over bevilgninger som presenteres her i rapporten er det laget et skille mellom perioden 2006-2013 og perioden 2014-2020. Formålet har vært å se om man kan identifisere markante forskjeller i jernbanepolitikken til hhv de rødgrønne og de blå regjeringene. Hovedbildet er at veksten var klart størst under de rødgrønne, men at bevilgningene har økt også etter 2014. Det er også verdt å merke seg at det var en kraftig økning i bevilgningene til jernbaneformål fra 2013 til 2014. Forslaget ble lagt frem av den rødgrønne regjeringen høsten 2013, og fikk sin tilslutning i tilleggsproposisjonen fra den blåblå regjeringen i november 2013 (de plussset på 100 mill kr ekstra til vedlikehold). Den offensive satsingen på utvikling og utbygging av jernbanen har med andre ord hatt bred tilslutning i Stortinget.

I det følgende skal vi se på de på utviklingen innenfor Jernbanedirektoratets kjøp av tjenester på de ulike områdene drift, vedlikehold, investeringer og kjøp av persontrafikk tjenester hver for seg.

«Kjøp av persontrafikk tjenester», er det som Jernbanedirektoratet kan bruke til å betale/subsidiere togselskapene (4 024 mill kr i 2020). Fram til og med 2019 gikk disse midlene til NSB/Vy.

I avsnittet som omtaler Jernbanedirektoratet spesielt viste vi at man her har fått egne poster på statsbudsjettet til administrasjon og planlegging (post 01 og 21) i direktoratet (til sammen 613 mill kr i 2020).

I 2020 budsjetterer staten i tillegg med at det skal brukes 88 mill kr. til å støtte overføring av godstransport fra vei til jernbane.

Samlet ble det bevilget 26,6 mrd kr til jernbaneformål over statsbudsjettet i 2020.

Formålet med den påfølgende oppsplittingen er å se grundigere på hvilke områder pengene har gått til, og hvordan utviklingen har vært innenfor hvert av disse, målt i faste kroner. Vi begynner med bevilgningene til drift.

6.1. Bevilgningene til drift

Fram til reformen i 2017 gikk bevilgningene som var øremerket til drift til Jernbaneverket. Fra 2017 går bevilgningene til Jernbanedirektoratet, som så «kjøper tjenestene» fra Bane NOR.

Tabell 6.2 Bevilgninger til drift over statsbudsjettet 2006-2020

Driftsutgifter Kap. 1350	Post 20 Mill kr	Faste 2006-kr Mill kr
År		
2006	1 755	1 755
2007	1 833	1 818
2009	2 139	2 046
2010	2 490	1 985
2011	3 046	2 749
2012	2 741	2 457
2013	3 120	2 738
Økn. 2006-13		+ 56 %
2014	3 220	2 770
2015	3 065	2 581
2016	3 320	2 670
Bane Nor	Bevilgn. + (Innt.)	
2017	3 345 (2 520 + 825)	2 670
2018	3 450 (2 600 + 850)	2 679
SB 2019	3 484 (2 184 + 1 300)	2 648
F 2020	3 540 (2 240 + 1 300)	2 642
Økn. 2014-2020		-5%

Av tabell 6.2 ser vi at det var en forholdsvis jevn vekst i driftsbevilgningene i den rødgrønne perioden (+56%), mens det har vært en reduksjon (-5%) under de blå regjeringene, målt i faste kroner. De siste årene har det med andre ord blitt mindre penger til drift av jernbanen enn det som trengs for å holde tritt med den generelle prisstigningen.

Det store løftet i bevilgninger til drift kom fra 2010 til 2011 (fra 1 985 mill kr til 2 749 mill kr, + 38%). De rødgrønne holdt dette nivået frem til 2014, mens det etterpå ligger stabilt på et litt lavere nivå.

Med jernbanereformen fulgte et system hvor Bane NOR begynner å fakturere togselskapene for «leie» av skinnegangen og for energikostnader fra selskapenes strømforbruk. I tabellen har vi oppgitt «Bevilgningene» og «Inntektene» som Bane NOR får fra togselskapene (i parentes). Det er

summen av disse som er sammenlignbar med det som t.o.m. 2016 kom som bevilgning over statsbudsjettet, og som er brukt for å illustrere utviklingen.

6.2. Bevilgningene til vedlikehold

I Tabell 6.3 gis det en oversikt over hvor mye som har blitt bevilget til vedlikehold hvert år i perioden 2006-2020. I statsbudsjettet oppgis bevilgningene til vedlikehold på en samlet post (Kap 1351, post 23 t.o.m. 2016, kap 1352 post 72 og 73 fra 2017). I Jernbaneverket og Bane NORs rapporter deles dette inn i tre ulike områder; forebyggende vedlikehold, korrektivt vedlikehold og fornying. Vår oversikt er basert på samletallene som oppgis i statsbudsjettet.

Tabell 6.3. Bevilgninger til vedlikehold 2006-2020

Vedlikehold Kap 1350 JBV	Post 23	ERTMS	Bevilgn. Ekskl. ERTMS	Bevilgn. I faste 2006-kr
År				
R 2006	1 162			1 162
R 2007	1 342			1 332
R 2008	1 477			1 413
R 2009	1 680			1 573
R 2010	1 897			1 735
R 2011	2 540			2 293
R 2012	2 445			2 192
R 2013	2 304			2 022
Økn. 2006-13				+ 74 %
				Faste 2006-kr Ekskl. ERTMS
R 2014	3 326			2 861
R 2015	4 160	166	3 994	3 362
R 2016	4 792	544	4 248	3 454
Bane NOR				
R 2017	4 620	462	4 158	3 319
R 2018	4 277	925	3 352	2 603
SB 2019	6 239	1 400	4 839	3 679
F 2020	6 437	1 400	5 037	3 758
Økn. 2014-20				+ 31 %

Etter hvert som signalsystemprosjektet (ERTMS) har kommet inn (fra 2015), er dette skilt ut i egen kolonne i oversikten. På denne måten kan en isolere effekten av de store kostnadene til nytt signalsystem, som skal innføres i en periode helt frem til 2032, og som har en samlet kostnadsramme på drøyt 30 mrd. (2020) kr⁹.

Tabellen er delt inn i to perioder, 2006-13 og 2014-2020. Delingen gir et bilde av satsingen på vedlikehold (ekskl ERTMS) i hhv de rødgrønne og de blå regjeringsperiodene. Det er særlig to forhold som utmerker seg. Det kom en tydelig prioritering av vedlikeholdet i årene 2014 (+45%) og 2015 (+20%). Fra 2006-13 økte bevilgningene med 74 prosent og fra 2014-20 med 31 prosent. De seneste par årene har en stor del av bevilgningsøkningen gått til å finansiere ERTMS-prosjektet.

6.3. ERTMS

Som vi ser, satses det stort på utvikling og innføring av et nytt signalsystem for jernbanen. Det er et felleseuropeisk system som kalles European Rail Traffic Management System (ERTMS), som etter planen skal være ferdig installert i 2032. I statsbudsjettet for 2017 ble ERTMS omtalt slik¹⁰:

Den europeiske standarden ERTMS skal erstatte dagens signalanlegg på det norske jernbanenettet, som nå er så gamle at det er vanskelig å få tak i nødvendige reservedeler og støttetjenester. ERTMS skal også gjøre det enklere for togtrafikk på tvers av landegrenser.

... ERTMS-prosjektet er delt inn i tre hoveddeler med tilhørende tekniske kontrakter; Infrastruktur, Trafikkstyringssystem og Ombordutstyr:

ERTMS – Infrastruktur omfatter utskiftingen av selve signal- og sikringsanleggene. Moderne anlegg basert på datamaskiner samlet i sentraler, erstatter dagens foreldete anlegg basert på reléteknologi utplassert på stasjonene. Infrastrukturen forenkles ved at lokomotivføreren får kjøretillatelse på en skjerm om bord i toget, i stedet for fra lyssignaler langs sporet. Infrastrukturen kommuniserer med togene via GSM-R-togradio, som allerede er bygd ut i Norge.

ERTMS – Ombordutstyr består av datamaskiner og utstyr som bygges inn i toget. Det betyr at alle tog må bygges om før de kan trafikere en ERTMS strekning. Dette er en betydelig kostnad for operatørene/eierne av togene.

⁹ Prop 1 S Samferdselsdepartementet, s. 165

¹⁰ Prop 1 S (2016-2017), s. 167

ERTMS – Trafikkstyringssystem omfatter innføring av et nytt standard trafikkstyringssystem for hele det nasjonale jernbanenettet, til erstatning for de åtte ulike systemene som Jernbaneverket idag bruker. Det nye systemet skal legge til rette for mer automatisering og gi bedre funksjonalitet og kapasitet til å håndtere avvik i trafikkavviklingen.

Så langt har det blitt bevilget nærmere 5 mrd. kr til prosjektet. I Bane NORs årsberetning for 2019 omtales prosjektet slik:

Prosjektet for signal og trafikkstyring, ERTMS, har betydelig risiko. Prosjektet innebærer et betydelig element av utvikling av nye tekniske løsninger og har høy kompleksitet i tillegg til en rekke avhengigheter både internt i Bane NOR og eksternt mot andre aktører i jernbanesektoren. Det kreves samspill med andre nasjoner for at teknologien skal fungere over landegrensene, det er avhengigheter til andre aktører som trafikkselskaper og eiere av tog, og gjennomføringen krever godt samarbeid med leverandørene.

Klarere kan det knapt sies at man frykter betydelig kostnads-overskridelser, ut over 2020- prognosen på 30 mrd. kr. Det kan i så fall gå enda mer ut over det øvrige vedlikeholdet, hvor tilstandene er under enhver kritikk (se nedenfor).

Når en holder ERTMS-prosjektet utenfor, har bevilgningene til øvrig vedlikehold økt langt mindre. Bevilgningene gikk kraftig ned fra 2017 til 2018, men har så økt igjen i 2019 og 2020. Til tross for økte bevilgninger i 2019 og 2020 prioriteres det ikke nok til å opprettholde standarden på jernbanen. Det er et omfattende vedlikeholdsetterslep, som nå fortsetter å vokse. I Jernbanedirektoratets årsrapport 2018 heter det: (s. 25-26)

Veksten i etterslepet i vedlikeholdet ble stanset i 2015, 2016 og i 2017, men øker igjen i 2018 og i 2019. Til tross for høye bevilgninger til vedlikehold og fornyelse av jernbanens infrastruktur de senere år, øker etterslepet som følge av oppdaterte kostnadsberegninger for forestående fornyelse og nye vurderinger av mengde anlegg som må fornyes.

Fram til og med 2017 var estimert fornyelsesnivå for uendret etterslep i jernbanens infrastruktur beregnet til 2,1 mrd. kroner. I plangrunnlaget til Nasjonal transportplan 2018-2029 er det foretatt oppdateringer av beregningsgrunnlaget. Her er ble fornyelsesbehovet i perioden beregnet til 41,08 mrd. kr, noe som tilsvarer et årlig gjennomsnitt på om lag 3.4 mrd. Kroner. Bane NOR SF har gjennomført fornyelse tilsvarende 2,8 mrd. kroner i 2018, noe som har medført et økt etterslep tilsvarende 600 mill. kroner. Økt togproduksjon medfører også større slitasje og økt behov for fornyelse. NSB rapporterte 70,7 millioner passasjerer i 2018, noe som tilsvarer en vekst i trafikken på i overkant av 6 prosent fra 2017. Det er grunn til å tro at årlig fornyelsesbehov også må justeres for økt trafikk i årene som kommer.

Som vi ser, er det nå et vedlikeholdsetterslep på 40-45 mrd. kr, og det øker år for år. I Bane NORs årsberetning for 2019 heter det:

Dersom midler til fornyelse av jernbaneinfrastrukturen ikke økes, vil et stadig økende etterslep i vedlikehold gi økte kostnader på sikt og mer utilgjengelig

infrastruktur som følge av flere feil. Anlegg som allerede har passert teknisk levetid krever økt vedlikehold for å fortsette tiltenkt funksjon. Infrastruktur med stort vedlikeholdsetterslep har flere feil og skaper flere uforutsette driftsforstyrrelser. Dersom vedlikeholdsetterslep ikke reduseres, vil det medføre at fastsatte mål for punktlighet og regularitet lite trolig kan oppnås.

I avsnittet om Bane NOR SF redegjorde vi for den stegvise omdanningen av Bane NOR til et mer rendyrket bestillerselskap, hvor utskillingen av drift- og vedlikeholdstjenestene til selskapet Spordrift AS fra 2019 er en forberedelse på full konkurranseutsetting av disse oppgavene. Konkurranseutsetting av vedlikeholdsoppgaver har allerede før utskillingen et betydelig omfang. I årsrapporten for 2017 fra Bane NOR het det at

Totalt brukte Bane NOR 3 739,7 millioner norske kroner på vedlikehold og fornyelsesarbeider i 2017.

Av 1 219,6 millioner kroner brukt på forebyggende vedlikehold ble ca. 40 prosent konkurranseutsatt.

Av 2 025,6 millioner kroner brukt på fornyelsesarbeider ble ca. 83 prosent konkurranseutsatt.

Av 494,5 millioner kroner brukt på korrektivt vedlikehold ble ca. 18 prosent konkurranseutsatt.¹¹

Samlet kostnadsnivå for vedlikeholdet steg med 26 prosent fra 2017 til 2018, og andelen konkurranseutsatt holdt seg på omtrent samme nivå. I årsrapporten for 2018 heter det:

Totalt brukte Bane NOR 4 729 millioner kroner på vedlikehold og fornying i 2018.

Av 1 286 millioner kroner som blei brukte på forebyggende vedlikehold blei ca. 38 prosent konkurranseutsett.

Av 2 853 millioner til fornyingsarbeid blei ca. 84 prosent konkurranseutsett.

Av 590 millioner til korrektivt vedlikehold blei ca. 10 prosent konkurranseutsett.¹²

Innen 2027 skal drift og vedlikehold av alle jernbanestrekninger være konkurranseutsatt. Det finnes ingen dokumentasjon som viser at dette fører til bedre vedlikehold for pengene. Fra flere hold pekes det på at oppsplittingen vil føre til en ansvarspulverisering, og at det ene selskapet ikke vet hva det andre har gjort (nærmere om dette i avsnittet om Bane NOR). Kombinasjonen nedslitte anlegg, for små bevilgninger, oppsplitting

¹¹ Bane NOR SF Årsrapport 2017, s. 6

¹² Bane NOR SF Årsrapport 2018, s. 18

og ansvarspulverisering lover ikke godt for jernbanens driftssikkerhet og punktlighet i årene fremover.

6.4. Bevilgninger til investeringer

Størstedelen av bevilgningene til jernbaneformål går til investeringer i nye jernbanestrekninger. Investeringsbevilgningene ble i årene t.o.m. 2016 kanalisert via Jernbaneverket (på Kap 1350 i samferdselsdepartementets budsjett) Det ble skilt mellom post 30 Investeringer i linjen og post 31 Follobanen).

Fra 2017 går bevilgningene via Jernbanedirektoratet / Bane NOR (nå kalt kap 1352 og post 72 og 73).

De største investeringsprosjektene ble presentert slik i statsbudsjettet for 2020¹³:

Tabell 5.24 Store jernbaneprosjekter

Strekning Prosjekt	Først fremlagt	Første kostnadsramme	Oppstart	Planlagt tatt i bruk	Mill. 2020-kr
					Siste kostnadsramme
ERTMS-prosjektet (post 71)	Prop. 126 S (2015–2016)	30 371	2016	2032	30 371
<i>Dovrebanen</i>					
Venjar–Eidsvoll–Langset	Prop. 13 S (2017–2018)	7 190	2018	2023	7 190
Kleverud–Sørli	Prop. 1 S (2019–2020)	8 592	2020	2026	8 592
<i>Follobanen</i>					
Oslo–Ski	Prop. 97 S (2013–2014)	28 725	2014	2022	30 907
<i>Trønderbanen</i>					
Delelektrifisering Trønder- og Meråkerbanen	Prop. 1 S (2019–2020)	2 192	2020	2024	2 192
<i>Vestfoldbanen</i>					
Drammen–Kobbervikdalen	Prop. 110 S (2018–2019)	15 078	2019	2025	15 078
Nykirke–Barkåker	Prop. 110 S (2018–2019)	7 800	2019	2024	7 800
<i>Vossebanen</i>					
Arna–Fløen	Prop. 1 S (2013–2014)	3 497	2014	2022	4 833
<i>Østfoldbanen</i>					
Sandbukta–Moss–Såstad	Prop. 13 S (2017–2018)	10 370	2018	2024	10 370

¹³ Prop 1 S Samferdselsdepartementet 2019-2020, s. 166 Tabell 5.24 Store jernbaneprosjekter

Av oversikten ser vi at det er ERTMS-prosjektet og Follobanen som står for nesten halvparten av alle de store prosjektkostnadene. Oversikten gir et bilde av situasjonen nå og de nærmeste årene fremover. Tabell 3 nedenfor viser hva som ble bevilget i perioden 2006-2020. Samlet sett er det ingen tvil om at bevilgningene til investeringsformål har fått et kraftig løft i årene etter 2006.

Av tabell 6.4 ser vi at det i perioden 2006-13 var en økning i samlede bevilgninger til investeringer på 2,5 ganger, og i 2020 er de nesten 7 ganger høyere enn i 2006. Den sterkeste veksten skjedde i årene 2006-14, hvor det skjedde en femdobling (alt målt i faste 2006-kroner).

Etter 2014 har bevilgningene økt med 26%, men i de seneste årene har Follobanen tatt en stadig større andel av bevilgningene. Bevilgningene til investeringer i linjen (utenom Follobanen) gikk ned i årene 2015-18, for så å øke igjen i 2019 og 2020.

Tabell 6.4. Bevilgninger til investeringer 2006-2020

Investeringer Kap. 1350 JBV	Post 30 I linjen	Post 31 Follo	Sum 30+31	Faste 2006-kr Mill kr
År	Løpende kr	Løp. kr.	Løp.kr.	Faste 2006-kr.
2006	1 445			1 455
2007	2 291			2 274
2008	2 265	100	2365	2 263
2009	3 130	130	3260	2 931
2010	3 622	215	3837	3 312
2011	4 074	299	4373	3 678
2012	4 663	393	4957	4 180
2013	5 845	701	6547	5 130
Økn. 2006-13	+ 304 %			+ 255%
2014	7945	1 119	9 064	7 797
2015	8140	3 135	11 279	9 878
2016	5825	4 113	9 938	8 080
Bane Nor				
2017	5133	4 875	10 008	7 988
2018	5175	5 413	10 588	8 233
2019	7963	4 178	12 141	9 229
2020	9740	3 433	13 173	9 831
Økn.- 2014-20	+ 23 %			+26 %

6.5. Bevilgninger til kjøp av persontrafikkjenester

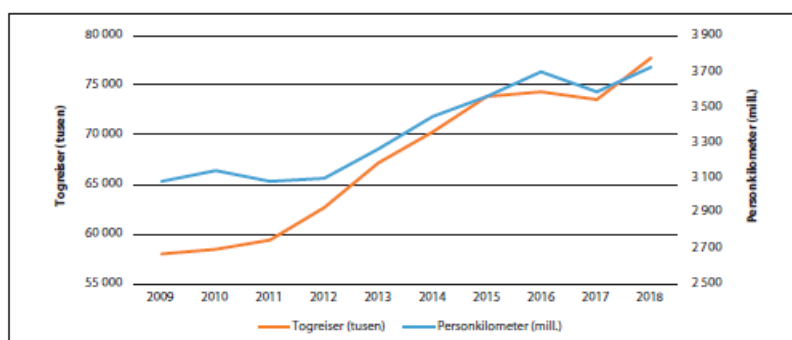
Staten ved Jernbanedirektoratet kjøper trafikkjenester fra selskapene som trafikkerer norsk jernbane. Frem til slutten av 2019 gikk mesteparten av dette til NSB/Vy, men det ble også bevilget mindre summer til Ofotbanen, Gardermobanen og Flåmsbanen. Fra 1. des. 2019 begynte Go Ahead å trafikkere Sørlandsbanen, Arendalsbanen og Jærbanen, og i 2020 startet SJ trafikk på banene i trafikkpakke nord. Etter hvert vil midlene til kjøp av persontrafikkjenester ble spredd på de selskapene som staten inngår avtale med innenfor de ulike trafikkpakkene.

Tabell 6.5. Bevilgninger til persontrafikkjenester 2006-2020

Kjøp persontog tjenester Kap. 1352	Post 70 Mill kr	Faste 2006-kr Mill kr
År	Løp. kr	
R 2006	1 572	1 572
R 2007	1 600	1 588
R 2008	1 615	1 545
R 2009	1 674	1 568
R 2010	1 695	1 550
R 2011	2 250	2 031
R 2012	2 530	2 268
R 2013	2 879	2 527
Økn. 2006-13		+ 61%
R 2014	3 055	2 628
R 2015	3 048	2 566
R 2016	3 175	2 582
Jernbanedir. Kap 1351		
R 2017	3 190	2 546
R 2018	3 835	2 979
SB 2019	4 195	3 188
F 2020	4 024	3 003
Økn. 2014-2020		+ 14 %

Av tabell 6.5 ser vi at økningen i bevilgning til Kjøp av persontrafikkjenester var klart større i den rødgrønne perioden (+61%), enn under de blå regjeringene (+14%).

Selskapene kjører stadig flere passasjerkilometer. I statsbudsjettet for 2020 presenterte man følgende oversikt (s. 152) over antall togreiser og passasjerkilometer:



Figur 5.5 Persontrafikk med tog

Oversikten viser at den sterkeste veksten kom i årene før jernbanereformen, men at veksten fortsetter. Sammenholder vi dette med utviklingen i bevilgninger (tabell 4), ser vi at nivået på statens bidrag ser ut til å stagnere. Det er passasjerene som betaler en økende andel av togselskapenes utgifter. Så lenge det skjer gjennom flere solgte billetter, og ikke høyere priser for passasjerene, kan offentlige tilskudd brukes bedre på andre formål innen sektoren (utbygging og vedlikehold). Med privatiseringen må passasjerene uansett være med å betale for selskapenes profit.

6.6. Oppsummering

Hovedkonklusjonen fra gjennomgangen ovenfor er at det i 2020 bevilges mer penger til jernbaneformål over statsbudsjettet enn noen gang tidligere. I statsbudsjettet for 2020 presenteres følgende tabell over de samlede bevilgningene:

Kap. 1352 Jernbanedirektoratet

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2018	Saldert budsjett 2019	Forslag 2020
01	Driftsutgifter	458 567	468 500	365 600
21	Spesielle driftsutgifter – planer og utredninger, kan overføres, kan nyttes under post 72	57 836	208 200	248 700
70	Kjøp av persontransport med tog, kan overføres	3 835 852	4 195 100	4 024 200
71	Kjøp av infrastrukturtenester – drift og vedlikehold, kan overføres, kan nyttes under post 72, post 73 og post 74	7 800 800	8 423 500	8 677 500
72	Kjøp av infrastrukturtenester – planlegging av investeringer, kan overføres, kan nyttes under post 71 og post 73	2 353 800	2 153 000	1 602 900
73	Kjøp av infrastrukturtenester – investeringer, kan overføres, kan nyttes under post 71, post 72 og post 74	8 235 300	9 988 700	11 569 700
74	Tilskudd til eksterne	10 100		
75	Tilskudd til godsoverføring fra vei til jernbane			88 000
Sum kap. 1352		22 752 255	25 437 000	26 576 600

Ved behandlingen av Prop. 114 S (2018–2019) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019 og Innst. 391 S (2018–2019) ble bevilgningen på kap. 1352, postene 01 og 72 redusert med hhv. 109,7 og 511 mill. kr og postene 71 og 73 økt med hhv. 263,5 og 101 mill. kr, mens det ble bevilget 60 mill. kr på post 75.

Den sterkeste veksten skjedde i de rødgrønne regjeringenes periode fra 2006-2013/14, men med unntak for midler til drift har bevilgningene fortsatt å øke også under de blå regjeringene (2014-2020). Det er ingen ting som underbygger at bevilgningene til jernbaneformål har fått et løft etter innføringen av jernbanereformen. Både veksten i bevilgninger og antall passasjerreiser var sterkere i tiden før reformen.

I de seneste årene har bevilgningene til drift av jernbanen økt mindre enn prisstigningen.

Bevilgningene til vedlikehold har økt, men har lenge vært mindre enn det som trengs for å hindre et enda større vedlikeholdsetterslep. Bane NOR beregner at etterslepet har økt med 1-2 mrd kr pr år de siste par tre årene, og har nå kommet opp i 40-45 mrd kr.

Det er to store satsninger, nytt signalsystem (ERTMS) og Follobanen, som vil legge beslag på nesten halvparten av investeringsbevilgningene de kommende årene. Satsingen på et nytt signalsystem for jernbanen, ERTMS, tar en stadig større del av de totale bevilgningene til vedlikehold / oppgradering.

En økende andel av bevilgningene brukes til å kjøpe tjenester i markedet. Fra 2027 skal all drift og vedlikehold være konkurranseutsatt, og til investeringer i nytt utstyr og nye jernbanestrekninger er det private selskaper som leverer det meste. Det paradoksale er at mye av «konkurransen» i stor grad skjer mellom statseide norske og svenske selskaper. Systemet krever oppsplitting, utskilling, anbudsarbeid, og intern handel. I den grad kostnadene for staten går ned, er det på bekostning av ansattes lønns- og arbeidsvilkår og høyere billettpriser for passasjerene.

Det er ingen erfaringer eller studier, verken fra Norge eller andre land (se nedenfor), som underbygger at markedsgjøringen og konkurranseutsettingen i jernbanesektoren gir «mer jernbane for pengene». Det gir derimot private selskaper et nytt sugerør i statskassen, det må bygges opp dyre byråkratier for å administrere «markedsleken», og det sløses med ressurser i et stort antall selskaper som regner på anbud som de aldri får.

7. Internasjonale erfaringer med jernbaneanbud

Det finnes en rekke internasjonale erfaringer med effektene av anbud i jernbanesektoren. Regjeringens versjon av erfaringene er at anbudene har ført til betydelige innsparinger i jernbanesubsidiene. Dette er ikke nødvendigvis riktig. I dette kapitlet vil vi presentere internasjonale funn og vurderinger fra en rekke evalueringer av konkurranseutsetting av jernbane.

7.1 Hovedfunn

Det er gjort en rekke forsøk på å beregne effektene av konkurranse, og forskningen har særlig vært opptatt av konkurransens betydning for passasjervekst, kostnader og størrelsen på offentlige subsidier.

Det er bare tre land i Europa som har utstrakte erfaringer med konkurranse på jernbanen: Sverige, Tyskland og England – og de har dessuten organisert konkurransen på ulikt vis.

Sammenlikninger mellom land som har brukt konkurranse og land som ikke har gjort det, viser overordnet sett to ting: For det første at det generelt har vært en sterk vekst i jernbanetrafikken. Trafikkveksten skyldes først og fremst en rekke forhold som ikke har noe med driftsform å gjøre: Vekst i befolkningen, økt økonomisk aktivitet, miljøbevissthet og trafikk-kork på veiene. Det er vanlig å hevde at veksten har vært større i land som konkurranseutsetter, blant annet ved å vise til følgende sammenlikning av tre land med konkurranse og Frankrike, som ikke har hatt det:

Table 1

Trends in total rail passenger traffic (in bill. Pass-km).

	Rail Passenger km 1995–2013				
	1995	2005	2013	2013/2005	2013/1995
France	55.1	77.5	90.1	1.16	1.63
Long-distance	40.2	52.1	63.1	1,21	1,57
Regional	14.9	25.4	27.0	1,06	1,81
Germany	71	76.8	89.6	1.16	1.25
Long-distance	36.3	33.7	36.8	1.09	1.01
Regional	34.7	43.1	52.8	1.22	1.52
Sweden	6.8	8.9	11.8	1.34	1.75
Long-distance	4.6	5.2	6.1	1.17	1.33
Regional	2.2	3.7	5.7	1.54	2.59
UK	30.3	44.6	62	1.39	2.05
Long-distance	10.5	14.7	20.8	1.41	1.98
Regional	19.8	29.9	41.2	1.38	2.08

Men tabellen viser, som vi ser, at passasjertrafikken økte voldsomt i alle de fire landene, på samme måte som den har økt i de aller fleste europeiske land,¹⁴ helt uavhengig av organisasjonsform for jernbanen. Den har økt vesentlig mer i prosent i Frankrike (statlig monopol) enn i Tyskland (konkurransen). Vi ser også at den *relativt* har økt mest i Storbritannia (konkurransen), men fra et vesentlig lavere utgangspunkt, slik at veksten i antall passasjerkilometer er større i Frankrike som har jernbanemonopol enn i Storbritannia som har det mest privatiserte systemet.

Det andre hovedfunnet er at omfanget av de offentlige subsidiene til jernbanen ikke handler om drift, først og fremst handler om hvor mye statene investerer i vedlikehold og nybygging av infrastruktur. En viktig grunn til at subsidiene og kostnadene ved den britiske jernbanen økte dramatisk på 2000-tallet er vesentlige investeringer i oppgradering av jernbanenettet etter en serie alvorlige ulykker som skyldtes dårlig vedlikehold.

Det er også slik at kvaliteten og passasjerfredsheten først og fremst henger sammen med hvor mye offentlige midler som bevilges til jernbane. En rapport fra det internasjonale konsultantselskapet Boston Consulting Group sier at det avgjørende for jernbanetilbudet er det totale investeringsnivået, ikke organisering.

Vår 2017-studie bekrefter de viktigste funnene i de to første utgavene av RPI-rapporten. Vi fant også i år at jernbanens samlede ytelse vanligvis varierer i tråd med nivået på offentlige kostnader, som vi definerer som summen av offentlige subsidier og investeringer i jernbanesystemet. Årets studie fant at

¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Railway_passenger_transport_statistics_-_quarterly_and_annual_data

denne sammenhengen styrker seg over tid: Jo mer et land øker investeringene i jernbanesystemet, desto større forbedring i systemets ytelse. Vi fant også igjen at verdien avledet fra offentlige kostnader stiger eller faller sammen med prosentandelen av offentlige subsidier tildelt infrastruktur-selskapene. Studien fant bare svake sammenhenger mellom ytelse og graden av liberalisering eller valg av styringsmodell.¹⁵

7.2 Usikkert om subsidier

I vår sammenheng er et sentralt spørsmål om konkurranseutsetting av passasjertrafikken reduserer kostnader og/eller subsidiene. Forsøk på å isolere kostnadene ved å drive togene, blir vanskelig fordi det avhenger av hvordan man beregner kjøreveisavgiften som togselskapene må betale for å bruke infrastrukturen. I Storbritannia ble den betydelig redusert på 2000-tallet slik at togselskapene regnskaper så bedre ut (se senere).

Den «offisielle» oppfatningen innenfor academia og politikk er likevel denne, her formulert av Krogstad og Fearnley ved Transportøkonomisk Institutt:

I Sverige er datagrunnlaget svakt når det gjelder offentlige subsidier, men de analysene som finnes viser at offentlige kostnader er holdt på samme nivå eller redusert, mens antall passasjerkilometer nesten er doblet.

I Tyskland er subsidier per togkilometer og passasjerkilometer redusert, samtidig som antall passasjerkilometer har økt kraftig.

I Storbritannia er antall passasjerkilometer over doblet, men kostnaden per togkilometer økte med 25 prosent i perioden. I 2015 er imidlertid kostnadene lavere enn de var ved innføringen av konkurranse.¹⁶

Dette er etter vårt syn en forenkling av forskningsresultatene. Et viktig forbehold, som Krogstad og Fearnley antyder, er nemlig at det er svært få caser og svært usikre data. I oppsummeringsartikkelen *How to liberalise rail passenger service? Lessons from European experience* (Hvordan liberalisere passasjertrafikk med jernbane? Lærdommer fra europeiske erfaringer) skriver Nash m.fl. (2019:12) at «bevis på effekten av konkurranse er mer blandet og vanskelig gjort på grunn av mangel på gode data».

Studier publisert i fagfelleverderte tidsskrifter konkluderer også ulikt. Mizutani et. al (2015) konkluderer i en større økonometrisk analyse av

¹⁵ <https://www.bcg.com/publications/2017/transportation-travel-tourism-2017-european-railway-performance-index>

¹⁶ <https://samferdsel.toi.no/forskning/jernbanereformen-hva-er-viktig-for-at-den-lykkes-article34364-2205.html>

effekter av jernbanekonkurransen i 27 ulike land: "Variablene 'innføring av fraktkonkurransen og 'innføring av passasjerkonkurransen' gir ingen statistisk signifikant innvirkning på kostnadene». (s. 28).

7.3 Lønns- og arbeidsforhold

Et flertall av studier av erfaringer fra Tyskland, Sverige og Storbritannia konkluderer likevel med at man har sett kostnads- og subsidiereduksjoner i Tyskland og Sverige, men ikke i Storbritannia. Det interessante for disse forskerne (som gjerne er prinsipielt positive til konkurranse), er derfor *hvorfor* konkurransen har mislyktes i Storbritannia. Og her er konklusjonene deres entydige. Det skyldes svakheter ved konkurransemodellen - og særlig hvordan man har håndtert personalspørsmålet. Nash og co sier det slik:

Hvis nye operatører er pålagt å overta de ansatte på eksisterende lønn og betingelser; er det en barriere for økt effektivitet, men det kan også være problematisk for nye operatører å rekruttere sine egne ansatte, spesielt der tempoet i endringen er høyt. (Nash & co 2019)

Forfatterne sier videre

Når det gjelder personalet: Hvis de ikke overføres til den nye operatøren, kan den få problemer med å rekruttere ansatte, og den gamle operatøren vil finne det vanskelig å håndtere overtallige. Men hvis de overføres, skal det skje på de eksisterende ikke-konkurransedyktige lønninger og betingelser («the existing uncompetitive wages and conditions»)? Og hvis ikke, hvem skal betale den nødvendige kompensasjonen? Av landene som allerede har innført franchising, har bare Storbritannia krevd en direkte overføring av ansatte. Det kan være at en ordning som det som ble innført ved restruktureringen av jernbanesektoren i Tyskland er den beste veien videre. Der tar staten på seg ansvaret for de ikke-konkurransedyktige vilkårene og betingelsene til eksisterende ansatte, mens nye ansatte er ansatt på markedsbetingelser. Men dette er et svært kontroversielt område, og omfattende tvister med fagforeningene synes vanskelig å unngå. (Nash m.fl 2019:19)

I rapporten *Liberalisation of passenger rail services* heter det uten omsvøp:

Det er imidlertid en annen viktig måte de (britiske erfaringene, vår anm.) skiller seg fra jernbane-anbud andre steder i Europa. Fordi operatørene er organisert som separate selskaper som er overtatt av den som vinner franchisen, gjelder reglene for virksomhetsoverdragelse. Dermed arver vinneren av anbudene de ansatte, arbeidspraksis og lønnssetninger fra forgjengeren. Det svekker i betydelig grad presset på lønninger og arbeidspraksis («greatly weakens the pressure on wages and on working

practices») sammenlignet med situasjonen i Sverige der en ny operatør er ansvarlig for å rekruttere egne ansatte.

Med andre ord: årsaken til at utgiftene ikke er redusert i Storbritannia, er at britene har organisert anbuds-systemene på en måte som gjør at det ikke har «lykkes» å redusere de ansattes lønns- og arbeidsforhold. Sjelden er det tydeligere formulert at de forespeilte innsparingene ved jernbaneanbud skyldes angrep på de ansattes lønns- og arbeidsforhold.

Det sies også indirekte at sterke fagforeninger er et problem, og vi ser også at en av de foreslåtte løsningene er at Staten subsidierer lønningene til det gamle personalet for å smøre overgangen og forholdet til fagforeningene.

7.4. Persontog-anbud i Storbritannia

Storbritannia er et spesielt interessant case. Landet var først ute med oppsplitting og privatisering og har i dag 25 års erfaring med ulike måter å anbudsutsette passasjertrafikken på. Man har vært gjennom en rekke runder med anbudsutsetting, oppsplitting, delvis renasjonalisering og forsøk med «open access» på skinnene. Det samlede resultatet er katastrofalt. Togene er ikke i rute, prisene oppfattes som for høye, billettsystemene er altfor kompliserte. Det er plassmangel og vedlikeholdsetterslep. En analyse av publikums oppfatninger konkluderer med at tilfredsheten er nå på sitt laveste nivå på 10 år. Forsinket ferdigstilling av store infrastrukturforbedringer og en mislykket ny tidtabell i mai 2018 har svekket jernbaneytelsen, passasjer tilfredsheten og offentlig tillit. De betydelige problemene i 2018 kom på toppen av vanskelighetene som kundene ser daglig: «Storbritannias jernbanenettverk er nær eller over maksimal kapasitet i enkelte områder, noe som betyr at nettverket ikke alltid er i stand til å tilby passasjerene den opplevelsen de forventer, og at selv mindre forstyrrelser kan ha betydelige konsekvenser».

Samtidig har de offentlige utgiftene til jernbanetransport per passasjerkilometer ikke gått ned. En rekke anbud-togselskaper har gitt opp eller misligholdt avtalene og tvunget Staten til å overta rutene, seinest da det Deutsche Bahn-eide megakonsernet Arriva ble fratatt en stor kontrakt i januar 2020.

På toppen av dette kom Corona-epidemien og reduserte trafikken med 90 prosent. Staten reddet midlertidig de private anbuds-selskapene (kalt Train Operating Companies, TOC) gjennom en ordning der de uteblitte billettinntektene ble kompensert. I august i år ble jernbanen i praksis renasjonalisert da franchise-selskapene i tillegg ble satt under streng offentlig administrasjon.. Hva som skjer når den nåværende kompensasjonsavtalen utløper i september er p.t. helt uklart.

I 2012 la en gruppe akademikere på vegne av organisasjonen *Transport for the Quality of Life* fram en større utredning om effektene. Rapporten var delfinansiert av fagbevegelsen. Hovedfunnet, som er grundig dokumentert med nøytrale kilder (i hovedsak offentlige dokumenter og rapporter fra aktørene selv) kan kort oppsummeres slik; en re-nasjonalisering og omorganisering i 2012 kunne spare britiske skattebetalere for en milliard pund i året i jernbanesubsidier.

Det fins også tall som viser hvordan det offentlige sparte penger på renasjonalisering. Fra 2003 ble infrastrukturselskapet Network Rails vedlikeholdsarbeid insourcet (se under). Det førte til betydelige innsparinger. Ifølge Iain Coucher, sjef i Network Rail, beregnet til £264 million pund i året.¹⁷

I England er parallellen til Norske Tog AS, altså selskapene som eier det rullende materiellet, privateid. Selskapene har betydelig overskudd på virksomheten (å leie ut tog til TOC), og de betaler et betydelig utbytte til sine eiere. Norske Tog AS er i dag eid av Staten. Men det er ingenting som hindrer at selskapet blir solgt til private.

Rapporten peker også på de svært høye lønningene blant ledere i den privatiserte jernbanesektoren. Direktører i TOC og Network Rail har totale lønnspakker verdt mellom åtte og 15 millioner norske kroner i året. En leder i offentlig sektor tjener mellom 10 og 25 prosent av dette beløpet.

Williams-rapporten

Flere rapporter av samme typen og ikke minst passasjerenes dårlige opplevelser med de privatiserte togene har ført til en så dyp folkelig mistillit mot jernbanen at den konservative britiske regjeringa måtte sette ned en enmannskommisjon (Keith Williams). til å utrede hva som var gått galt og hva som måtte gjøres.. Konklusjonen ble behendig lekket av ham selv høsten 2019:

Det som er helt klart er at den nåværende anbudsmodellen er foreldet. Det som fungerte i de 25 årene etter privatiseringen holder nå sektoren tilbake. Det bremser samarbeid, forhindrer at jernbanen virker som ett system og oppfordrer operatører til å prioritere sine smale kommersielle interesser over passasjerenes. (vår utheving) Som et resultat opplever passasjerene problemer med å reise mellom forskjellige linjer og operatører, spesielt under togstans, ikke å få den informasjonen om forsinkelser som de ønsker

¹⁷ <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtran/1354/1354.pdf>, s. 79

og forventer. De står tilbake med en følelse av at togselskaper prioriterer fortjeneste over kundeservice.¹⁸

Det kan åpenbart diskuteres om systemet virket tidligere. Men det viktige her er at Williams så entydig slår fast at den britiske anbudsmodellen - som likner svært mye på den norske - ikke har livets rett.

Williams' forslag til reform er mindre fragmentering, tettere samarbeid mellom de som har ansvaret for skinnegangen og de som kjører togene, tydeligere ansvar og armlengdes avstand mellom myndigheter og daglig drift. Han vil dessuten at regioner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over jernbaneplasslegging og -drift.

Men rapporten er fortsatt ikke offentliggjort, etter alt å dømme fordi Boris Johnsons regjering ikke er klar for den typen politisk kapitulasjon.

Preston og Breckel (2020) påpeker på sin side det paradoksale at anbudssystemet som nå - etter deres modeller - endelig er blitt samfunnsøkonomisk lønnsomt, blir avvirket. De viser til at interessen for å delta i anbudskonkurransen er betydelig redusert gjennom årene. Mens det var 5,4 bud i den første fasen regner man med at det i snitt bare er to anbud per utlysning. Og på flere strekninger har det vært vanskelig å få tilbydere i det hele tatt. Preston og Breckel antyder at svaret kan være at anbudskontraktene ikke lenger er profitable for selskapene.¹⁹ Når myndighetene må skjerpe kravene for å unngå urimelige profitter og/eller brutte kontrakter, er det ikke lenger lønnsomt for de private å delta.

Fiaskoeksemplet East Coast Main Line

Et slående eksempel på anbudssystemets innebygde problemer er skjebnen til en av UKs viktigste langdistanselinjer, den såkalte East Coast Main Line (ECML) fra London til Edinburgh. Det årlige passasjertallet er rundt 80 millioner. Langdistansetog er regnet som den mest lønnsomme delen av passasjertrafikken, men *tre ganger* har de private driverne gitt opp og overlatt til det offentlige å rydde opp.

Den første anbudsrunden på ECML ble vunnet fra 1996 av Great North Eastern Railway (GNER). Kontrakten skulle vare i sju år, og de statlige subsidiene for linja skulle reduseres fra år til år, til null når kontrakten utløp. Den første perioden gikk rimelig bra. Passasjertallet økte. De direkte

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/speeches/williams-rail-review-an-update-on-progress>

¹⁹ Som i Norge er det også i UK slik at det etableres egne selskaper som driver hver anbudspakke.

subsidiene sank til null, og selskapets profitt økte. Totalt ble nesten to milliarder norske kroner sendt som utbytte til GNERs eiere på Bermuda.

Så var det tid for en ny anbudsrunde, denne gangen stilte myndighetene krav om betaling for retten til å kjøre (på samme måte som vi har sett for Bergensbanen). GNER vant også denne runden, med et opplegg der selskapet skulle betale nokså lite de første årene, men raskt økende til hele 396 millioner pund i 2014/15. Men det var åpenbart snakk om et overbud. Selskapet hadde kalkulert med en årlig passasjervekst på 8,7 prosent. Allerede i desember 2006 fikk selskapet lov til å tre ut av kontrakten. Selskapet hadde skaffet seg betydelige profitter gjennom de første årene, men fikk *ingen* økonomisk straff da de trakk seg når de skulle begynne å betale.

Den neste anbudskonkurransen ble vunnet av NXEC Trains, et datterselskap av det svære engelske busselskapet National Express Group. NXEC skulle operere linja fra 2007 til og med oktober 2013 med mulighet for forlengelse. Første året skulle National Express få noen subsidier, men deretter skulle NXEC betale et stadig økende gebyr for å få kjøre («premium payments» på engelsk). Det gikk også galt. Allerede i juli 2009 meldte NEG at de ikke kunne oppfylle kontrakten. Transportministeren kritiserte NEG's avgjørelse og sa at det var «uakseptabelt å høste fordelene av kontrakter når tidene er gode, bare for å gå bort fra dem når tidene blir mer utfordrende. Men han avviste at man hadde et systemproblem.

Regjeringa tok over East Coast Main Line gjennom det såkalte Directly Operated Rail (DOR). Og resultatet var interessant. Det statlige DOR maktet, med gamle tog, å få til lønnsom drift, overførte 208 millioner pund til skattyterne i betalinger og utbytte, og oppnådde den høyeste score for passasjer-tilfredshet (Bowman 2015:60, se også Preston & Bickel 2020).

Likevel ble linja satt ut på anbud igjen. Denne gangen vant en koalisjon av Richard Bransons Virgin og Stagecoach, et transportselskap med en årlig omsetning på 20 milliarder kroner. Også denne gangen lovte anbyderne å betale betydelige beløp til Staten. I løpet av den åtte år lange franchiseperioden fra 2015 skulle Virgin East Coast Train overføre 3,3 milliarder pund for å drive strekningen.. Men det samme skjedde som to ganger tidligere. Selskapet hadde lagt inn et overbud, kastet kortene allerede etter tre år og lot DOHL, en såkalt «operator of last resort» overta.

Det er verdt å merke seg at eierselskapene i dette siste tilfellet hadde stilt garantier på 165 millioner pund og at regjeringa krevde denne garantien innfridd. Det førte til mindre tap for Staten, men garantien var altså ikke tilstrekkelig til å hindre at Virgin brøt kontrakten og overlot til det

offentlige å overta. De resterende to milliarder pund i lovte inntekter fra kontrakten, måtte det britiske Finansdepartementet se langt etter.²⁰

Når Jon Georg Dale og Knut Arild Hareide innkasserer sin privatisering som en seier fordi de har fått noen selskap til å vinne anbudskonkurranser med løfter om massiv inntektsvekst, er det derfor definitivt et eksempel på å selge skinnen før bjørnen er skutt.

7.5 Subsidie-omveien gjennom Network Rail

En del av Majors jernbanprivatisering var å selge Storbritannias variant av Bane NOR (Railtrack) til private. Etter en rekke ulike ulykker, ble Hatfieldavsporingen i 2000 et endelig vendepunkt. Usikkerheten om jernbanenettet var trygt, spredde seg. Hastigheten ble satt ned på alle strekninger. Togselskapene krevde erstatninger. Det viste seg at vedlikeholdsetterslepet var enormt. Railtrack fikk et betydelig underskudd, ba om og fikk flere milliarder i støtte fra staten, hvorefter selskapet våren 2001 betalte ut over en milliard i utbytte til eierne.

Railtrack ble anklaget for å prioritere profitt framfor sikkerhet, og selskapet ble overtatt av Staten og omdannet til en nonprofit stiftelse under offentlig kontroll. Den fikk navnet Network Rail.

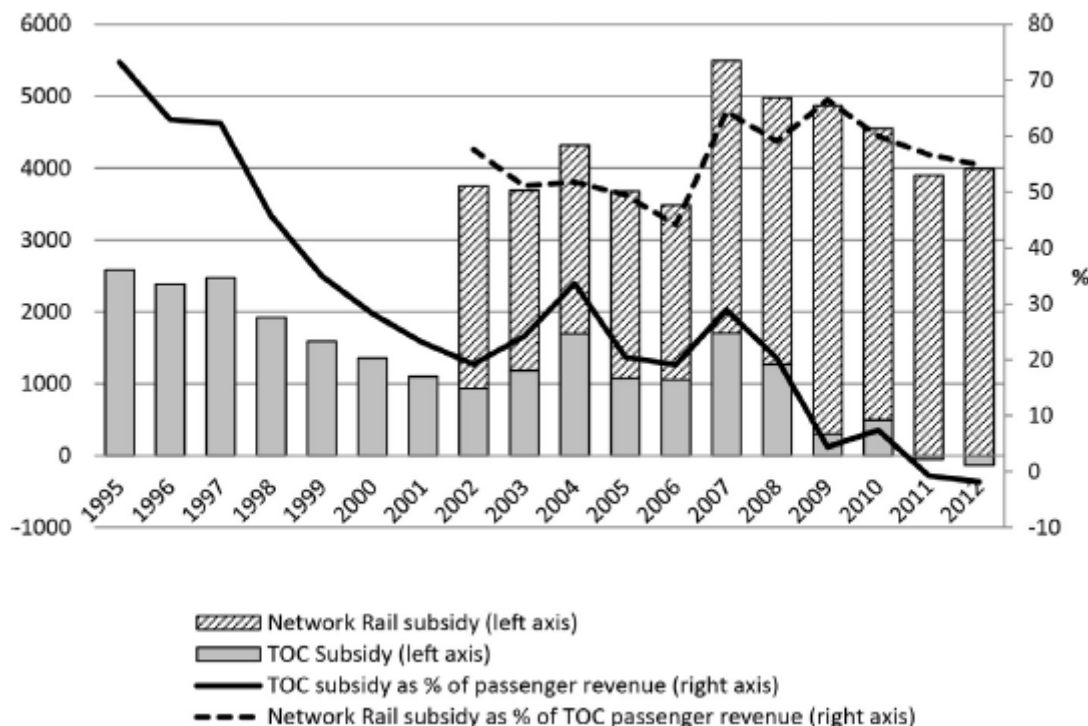
På grunn av langvarig vedlikeholdsetterslep bevilget myndighetene store midler til forbedringer og nysatsinger

Økonomien i å drive privatiserte passasjertog er prinsipielt ganske enkelt. Selskapene betaler Network Rail en avgift for å bruke infrastrukturen, på samme måte som det skjer i Norge, der de betaler til Bane NOR. Så skal de betale en avtalt sum til Staten for lønnsomme strekninger eller bli tildelt et visst subsidiebeløp for å drifte ulønnsomme strekninger. Togsettene leaser de av private selskaper som eier lokomotiver og vogner. Og så betaler de sine egne lønnsutgifter og beholder alle billettinntektene.

I regnskapene mottar anbudsselskapene i dag ikke subsidier. Men slik er ikke virkeligheten. I en forskningsartikkel demonstrerer økonomeren Andre Bowman ved Universitetet i Edinburgh hvordan det har foregått en skjult subsidiering gjennom Statens omfattende bidrag til Network Rail og TOCs stadig lavere nivå på kjøreveiavgiftene.

Som grunnlag for konklusjonen har han laget denne grafen:

²⁰ <https://www.railjournal.com/passenger/main-line/dft-stagecoach-and-virgin-blamed-for-virgin-east-coast-franchise-failure/>



Her ser vi hvordan subsidiene til togselskapene tidligere ble gitt direkte, mens de fra etableringen av Network Rail har gått dit. Det har betydd at Network Rail har kunnet sette ned kjørevegsavgiften. Til tross for en voldsom vekst i personkilometer (43 prosent) er summen av avgift gått ned med 12 prosent.

I en nyere artikkel konkluderer Smith & Nash med at nivået på avgiften ikke har endret seg fram til 2018 og konkluderer med at "kjørevegsavgiftene i Storbritannia i betydelig grad undervurderer de faktiske vedlikeholdskostnadene". Dermed subsidieres togselskapene av Network Rails betydelige overføringer fra det offentlige, i 2019 mottok selskapet hele 4,1 milliarder pund i overføringer.

7.6. Svenske erfaringer med anbud på drift og vedlikehold

Infrastrukturarbeidet i den svenske jernbanen ble omorganisert rundt tusenårsskiftet da drift og vedlikehold ble konkurranseutsatt. Det statlige Banverket satte ut kontakter på anbud, Banverket Produksjon ble skilt ut som en egen resultatenheter som deltok i konkurransene. I likhet med alle slike mellomløsninger ble det hevdet at dette var uryddig og/eller ga Banverket Produksjon urimelige fordeler i konkurransen. I 2010 ble Banverket Produksjon derfor omdannet til et eget statlig eid aksjeselskap under navnet InfraNord mens Banverket ble omdannet til Trafikverket.

InfraNord skulle konkurrere med private tilbydere på drift og vedlikehold av jernbanen. De statlige myndighetene som Trafikverket og Inlandsbanen skulle arrangere anbudskonkurranser for drift og vedlikehold på anbud:

Regeringen ansåg att starka skäl talade för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden skulle öka och grunden för misstankar om korssubventionering skulle elimineras vid en bolagisering.

Med en bättre fungerande marknad skulle kraven öka på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande vilket skulle komma samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet.

Det svenske LO-forbundet TECO engasjerte i 2015 konsulent Bengt Jäderholm til å vurdere om disse målene var blitt nådd. Svaret var nei. Riktignok finnes det en phd-avhandling som hevder privatisering har ført til utgiftsreduksjoner på 12 prosent i perioden fra 1999 til 2011.²¹ Men Jäderholm peker på at denne typen innsparinger ofte kommer når gamle monopolvirksomheter blir utsatt for konkurranse og er en engangseffekt. Dessuten var ikke transaksjonskostnadene og oppbygging av dobbeltkompetanse tatt med i regnestykket.

Jäderholm mener derfor at konkurranseutsetting av denne typen virksomhet ikke er et egnet virkemiddel. Årsaken er blant annet disse:

Markedet er svært begrenset

Det statlige Trafikverket eier 90 prosent av jernbanen og er totalt dominerende. Også på anbydersiden er det få aktører. Antall selskaper med kompetanse innen hele teknologiområdet – spor, elektrisitet, signal og telekommunikasjon er *tre*. I tillegg er det noen flere selskaper som spesialiserer seg på visse teknologiområder og/eller opererer i et geografisk begrenset område. Det dominerende selskapet er Infranord AB (tidligere Banverket Produksjon) med om lag 65 prosent av kontraktsvolumet i 2012.

Det er svært lav lønnsomhet i bransjen

Næringen viser svært svak lønnsomhet. Det største foretaket rapporterte et samlet tap i de tre første driftsårene. Også for første halvår 2014 rapporteres tap. De eksisterende store vedlikeholdsselskapene i markedet er helt avhengige av ordre fra den store kjøperen. Dette gjør blant annet selskapene ikke er i stand til å investere i ny teknologi.

21

http://oru.diva-portal.org/smash/record.jsf?aq2=%5B%5B%5D%5D&c=1&af=%5B%5D&searchType=SIMPLE&query=Odolinski&language=sv&pid=diva2%3A866551&aq=%5B%5B%5D%5D&sf=all&aqe=%5B%5D&sortOrder=author_sort_asc&onlyFullText=false&noOfRows=50&dswid=1717

På toppen av dette er den en betydelig markedsrisiko for selskapene. Hvis man taper en anbudsrunde, er det få muligheter til å kompensere inntektsbortfallet.

Kravet til fleksibilitet gjør kontraktene kostbare

Utrederen formulerer dette problemet slik:

Som framgår måste enlig regeringen underhållsavtalen utformas så att nødvendig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Ju flexiblare avtalen utformas för att kunna omplanera arbeten i desto högre utsträckning kommer verksamheten att ledas av beställaren och man närmar sig en situation som påminner väldigt mycket om egenregiverksamhet. Beställaren tar över ledningen av insatserna. Sannolikt får man betala ett relativt sett högt pris för att åstadkomma nødvendig flexibilitet via kontraktstyrning

Den svenske Riksrevisjonen påpeker også liknende problemer:

Granskningen visar att underhållet av infrastrukturen inte har hållit utlovad kvalitet på grund av att Trafikverket inte gett underhållsentreprenörerna rätt styrsignaler i opphandlingen och inte heller tillräckligt följt upp entreprenörernas underhållsarbete. Priset är den avgörande faktorn i opphandlingen och funktionskraven är inte tillräckligt avvägda och relevanta. Vidare visade vår granskning att entreprenörernas ersättningsform i kontrakten inte ger incitament till förebyggande underhåll till fast pris, utan avhjälpande underhåll till rörligt pris löna sig bättre

Svært få tilbud

Et resultat av alt dette er at det er svært få tilbydere på hver utlysning. Mens tallet på anbydere på vei økte fra 2011 til 2013, var den ingen slik økning for jernbane, I 2013 var det bare 2,5 tilbydere pr kontrakt for «basentreprenader» og 2,8 for «øvrigt underhåll». For vei var tilsvarende tall 3,7 og 4,5.²²

Rapportens konklusjon er at drift og vedlikehold av jernbanen bør gjøres i såkalt egenregi av Trafikverket, altså den statlige myndigheten.

Tankesmien Agenda laget i 2018 et notat om anbud på drift og vedlikehold av jernbane, i hovedsak basert på erfaringene fra Sverige.²³ Deres

²² Ifølge SOU 2020:18 har det vært en mer positiv tendens de siste tre årene. På 56 prosent av konkurransene om «baskontrakter» var det tre anbydere. Men fortsatt er markedet ekstremt konsentrert. Av de 34 baskontraktene som drives per i dag har InfraNord og Strukton 28 (eller 82 prosent).

²³ Agendas utgangspunkt er at konkurranse kan være bra, men at «konkurranse kan ikke være et mål i seg selv: i slike tilfeller innføres konkurranse av ideologiske, framfor

58

konklusjon er den samme som TECOs: «Vi konkluderer i dette notatet med at drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur ikke er egnet for konkurranseutsetting.»

Når oppsplitting og konkurranse ikke har gitt ønskede resultater i svensk jernbaneinfrastruktur, kommer det delvis av at det er krevende å organisere et marked med tilhørende forutsetninger innen dette feltet, som følge av unike kjennetegn ved jernbanedrift- og vedlikehold: omfanget av vedlikehold vil påvirke behovet for større investeringer over tid, jo mer vedlikehold, jo mindre behov for større oppgraderinger. Men for entreprenørene vil et omfattende vedlikehold være kostbart å gjennomføre, samtidig som gevinstene tilfaller neste kontraktperiode. Dessuten innebærer en omfattende kapasitetsbruk av jernbanen forstyrrelser i tilgangen til infrastrukturen, som medfører ekstra store planleggings- og samarbeidsbehov. Markedet kjennetegnes fort av høye transaksjonskostnader, høye etableringskostnader, og få aktører som skaper avhengighet og svekker den frie konkurransen, og dermed sannsynligheten for mulige gevinster.

Agenda peker videre på at virksomheter sjelden eller aldri outsourcer sine kjernevirksomheter. Og drift og vedlikehold av banenettet er jo nettopp Bane NORs kjernevirksomhet.

Den betydelige misnøyen med jernbanen i Sverige var noe av bakgrunnen for at regjeringen Löfven i sin tiltredelseserklæring i 2014 sa:

”Föra in Infranord som en underhållsdivision i Trafikverket så att detta verk kan utföra Järnvägsunderhåll i egen regi”.

”Upphöra med upphandlingar av Järnvägsunderhåll från Trafikverket som berör den dagliga driften.”

”Låta befintliga kontrakt med privata underhållsentreprenörer som har basentreprenader löpa ut sin nuvarande kontraktstid, för att därefter Trafikverket själv utför Järnvägsunderhåll.”

Men først i 2018 satte den svenske regjeringa ned en enmannsutredning med oppdrag å finne ut hvordan dette skulle gjøres. Utreder var den pensjonerte LO-toppen Erland Olauson. Etter flere tilleggsoppdrag og utsettelse av Olauson sin utredning i april 2020²⁴.

Utrederen konkluderer med at ”konkurrensetsättningen av järnvägsunderhållet har inte lett till den effektivisering och innovation i underhållsverksamheten som var förhoppningen”. Men han hevder videre

pragmatiske grunner.» Problemet med en slik argumentasjon er at man ikke blir i stand til å argumentere mot privatisering hvis noen regner ut at det lønner seg. Vi går ikke nærmere inn i denne diskusjonen her.

²⁴

<https://www.regeringen.se/496991/contentassets/5c9ce7d4fb9e40afb155b9ed249bb5f5/framtidens-jarnvagsunderhall-sou-202018>

at "min bedømming er dock at dette inte är något som automatiskt blir bättre genom att verksamheten återförstatligas och drivs i egen regi."

Utredningen er kritisk mot organisering og praksis av jernbanevedlikeholdet.

Allt för stor del av resurserna går till att åtgärda fel i anläggningen istället för till förebyggande underhåll för att undvika fel och därpå följande trafikstörningar. Produktivitetens utviklingen i järnvägsunderhållet är svag i förhållande till näringslivet i övrigt. Det är visserligen svårt att mäta produktiviteten i underhållsverksamhet men den allmänna uppfattningen, som jag delar, är att den är låg.

Olauson kritiserer også "Trafikverkets ensidiga inriktning at inte utföra någon operativ verksamhet i egen regi."

Han påpeker at markedskonsentrasjonen i markedet for vedlikehold av jernbanen er høy. Videre er incitamentene i kontraktene som brukes av den svenske transportetaten ikke er slik at de tilstrekkelig stimulerer forebyggende vedlikehold, utvikling og innovasjon når det gjelder arbeidsmetoder og teknologi.

Han foreslår likevel bare en mellomløsning: Tre områder for drift og vedlikehold som i dag er utkontraktert til InfraNord føres tilbake i egenregi. Det opprettes dessuten en maskinpool som skal kjøpe inn og deretter leie maskinparken til private entreprenører for å redusere etableringskostnader og dermed bedre konkurransen om resten. Begrunnelsen for forslaget er at det vil gjøre Trafikverket til en bedre bestiller samtidig som man opprettholder konkurransen.

Utredningen ble møtt med betydelig skuffelse i den svenske fagbevegelsen. Hovedtillitsvalgt for LO-forbundet SEKO i InfraNord, Håkon Englund, sier det slik_

Utredaren Erland Olauson ser inte att det är avregleringen som skapat det svårigheter vi har idag. Underhållet har blivit tre gånger så dyrt, men effektiviteten har inte alls ökat i samma utsträckning. Orsaken är att det är olämpligt att låta marknaden styra underhållet,

Englund er dypt kritisk til utredningen, han mener den er full av floskler og at forslagene verken er fugl eller fisk.²⁵

I vår sammenheng er det likevel interessant at Olausen mener at anbudssystemet som ble innført i 2010 (og som er nesten identisk med den norske regjeringens opplegg for 2021) ikke har innfridd forventningene og at han derfor vil ta deler tilbake i egenregi.

²⁵ <http://sparfel.se/2020/05/05/hakan-englund-olauson-ser-inte-att-det-ar-avregleringen-som-skatat-problemen/>

8. EUs fjerde jernbanepakke

De blå regjeringenes jernbanereform er på mange måter virkeliggjøringen av EUs fjerde jernbanepakke. Her har man fulgt opp kravet om å skille infrastruktur og trafikk; konkurranseutsetting av trafikken på sporet i fire-fem trafikkpakker har kommet langt (Sør, Nord og Vest er gjennomført, nye står for tur), og konkurranseutsetting av drift og vedlikehold begynner i 2021. Selskapsstrukturen er etablert og det gis å gi inntrykk av at gevinstene allerede kan høstes.

I et innlegg i Nationen 8. august 2020 skrev samferdselsminister Knut Arild Hareide:

... konkurransene vi hittil har gjennomført, ligger an til å gi besparelser på statsbudsjettet over 10 milliarder kroner over en tiårsperiode.

Tilhengerne av pseudokonkurransen i den norske jernbanen fremstiller nå en tilslutning til EUs jernbanepolitikk som mer og mindre en formalitet. Det høres snarere ut som om vi nå skal sikre at norsk regelverk skal bli resten av Europas regelverk, og at vi så kan nyte fordelene av et felles regelverk i et felles europeisk jernbanenettverk. I Hareides artikkel i Nationen her det:

... I tillegg innføres krav som legger til rette for økt bruk av konkurranse på likeverdige vilkår. Jernbanesektoren i Europa har hatt utfordringer med nasjonale særordninger som har gjort det vanskelig for nye aktører å etablere seg med nye, gode tjenester.

Men det er ikke sånn at jernbanepakken bare «legger til rette» for konkurranse. Etter 2023 er det et påbud om at all trafikk på jernbanen skal konkurranseutsettes. Regjeringen (på regjeringen.no) og Hareide legger mye energi i å vise til at det finnes unntaksregler, som på visse betingelser åpner for at regelen om konkurranseutsetting kan fravikes. Hareide skriver:

Hovedregelen i regelverket vil være bruk av konkurranse, men det – under visse forutsetninger – for at vi kan direktetildede driften av trafikken, slik vi tidligere gjorde med NSB (nå Vy).

Det Hareide unnlater å nevne, er at private selskaper kan bringe et norsk vedtak om direktetildeling inn for ESA og EFTA-domstolen, som har det endelige ordet.

Man prøver også å nedtone betydningen av at deler av jernbanepolitikken underlegges EUs jernbanedirektorat ERA. Til tross for gjentatte konflikter rundt EU/EØS-tilhengernes praksis med å overføre myndighet til EU-organer som Norge ikke er medlem av. Hver gang heter det at den, etter

manges mening, grunnlovsstridige myndighetsoverføringen er begrenset og nærmest ubetydelig. Hareide skriver

EUs fjerde jernbanepakke og myndighetsoverføringen til EUs jernbanebyrå gjelder imidlertid på et teknisk og begrenset område med et betydelig innslag av harmoniserte krav og få nasjonale regler.

Motstanden mot en innføring av EUs 4. jernbanepakke handler om muligheten norske myndigheter skal ha til å reversere jernbanereformens til dels meningsløse oppsplitting av norsk jernbane, dersom et stortingsflertall ønsker dette. Og det handler om nasjonal kontroll med sikkerhet og regelverk på norsk jernbane.

Behandlingen av jernbanepakken ble forsøkt gjennomført rett før Stortingets oppløsning sommeren 2020, men ble i siste runde utsatt til høsten 2020. Etter at Krf gikk inn i regjeringen i januar 2020 er det nå flertall i Stortinget for å si ja til EUs 4. jernbanepakke.

Oppsplittingen og konkurranseutsettingen går lengre enn det EU-direktivene krever. Som vi har sett i kapitlet om internasjonale erfaringer, er det bare tre EU-land (Storbritannia, Tyskland og Sverige) som har gjennomført en så omfattende markedsjøring som det den norske jernbanereformen legger opp til.

I juli 2020 kom det klare meldinger fra hele opposisjonen på Stortinget om at konkurranseutsettingen vil bli stanset med et nytt flertall etter valget neste år. Aps Sverre Myrli uttalte til Aftenposten at «det som kan stoppes skal stoppes»²⁶. Senterpartiet, SV, Rødt og MDG sier det samme. Det vil i alle fall bety at man kan stanse konkurranseutsetting av trafikken på Østlandet og i Oslo-området, samt det meste av drift- og vedlikehold.

Hareide mener dette vil påføre samfunnet flere milliarder kroner i ekstrakostnader, mens opposisjonen mener at det er konkurranseutsettingen som påfører samfunnet ekstrakostnader. Sommeren 2018 opplyste Samferdselsdepartementet til Dagsavisen²⁷ at gjennomføringen av reformen så langt hadde kostet 1,3 milliarder kroner. Mens Hareides milliarder foreløpig er «fugler på taket», er kostnadene til omstrukturering, selskapsetableringer og nye og høyere direktørlønninger allerede betalt ut.

²⁶ Aftenposten 20. juli 2020: Hareide om jernbanereform-krangel: De rødgrønne vil sende en gigantisk milliardregning til fellesskapet

²⁷ Dagsavisen 2. juni 2018: Jernbanereform til 1,3 milliarder kroner

